



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Administração

FERNANDA LOPES VILELA

**PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA
AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF): análise do papel dos
agentes financeiros na concentração de recursos**

Brasília – DF

2012

FERNANDA LOPES VILELA

**PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA
AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF): análise do papel dos
agentes financeiros na concentração de recursos**

Monografia apresentada ao Departamento
de Administração como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharel em
Administração.

Professora Orientadora: Doutora Doriana
Daroit

Brasília – DF

2012

Vilela, Fernanda Lopes.

Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF): análise do papel dos agentes financeiros na concentração de recursos / Fernanda Lopes Vilela. - Brasília, 2012. 138 f.; il.

Monografia (bacharelado) - Universidade de Brasília, Departamento de Administração, 2012.

Orientadora: Profa. Dra. Doriana Daroit, Departamento de Administração.

1. PRONAF. 2. Concessão de crédito. 3. Concentração de recursos. 4. Agentes financeiros.

FERNANDA LOPES VILELA

**PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA
AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF): análise do papel dos
agentes financeiros na concentração de recursos**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de
Conclusão do Curso de Administração da Universidade de Brasília da
aluna

Fernanda Lopes Vilela

Doutora, Doriana Daroit
Professora-Orientadora

Doutor, José Márcio Carvalho
Professor-Examinador

Doutora, Magda de Lima Lúcio
Professora-Examinadora

Brasília, 11 de setembro de 2012.

Dedico à minha irmã, Alline, por ser exemplo de força e determinação; aos meus pais, Valdirene e Nicolau, à minha avó Jandira e à minha tia Enildes por torcerem pelo meu sucesso pessoal e profissional.

Agradeço a Deus por possibilitar que eu realizasse o segundo de muitos sonhos; à Doriana Daroit pela paciência e dedicação em sanar os meus mais diversos questionamentos; ao amigo Thales Yoshida por me acompanhar na visita ao assentamento “Fazenda Larga” e por acrescentar perguntas que engrandeceram a qualidade do trabalho; a todos os participantes por responderem prontamente as perguntas constantes nas entrevistas, sem os quais esse estudo não seria possível; e à professora Vanessa Cabral pela ajuda com a formatação do trabalho e por prestar informações importantes referentes ao AgroBrasília.

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo verificar se os agentes financeiros exercem influência na concentração dos recursos nos grupos mais abastados do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) através de imposição de barreiras ao acesso dos grupos mais pobres (grupos A, B e A/C), seja por desobediência às regras ou por não prestar atendimento adequado aos potenciais beneficiários. Para tanto, fez-se entrevistas semiestruturadas com dezessete beneficiários do grupo A e dois do A/C e com duas presidentes de sindicatos de municípios cujos números de beneficiários do grupo B representavam cerca de 80% do total, com vistas a investigar as dificuldades enfrentadas pelos beneficiários para a aquisição de financiamento frente à instituição financeira; com três extensionistas rurais da EMATER, dois funcionários da SAF, os quais possuem experiência prática sobre a condução do programa; e com um Doutor do Programa de Pós-Graduação em Agronegócios da UNB (PROPAGA) que orienta projetos direcionados à Agricultura Familiar, o qual possui amplo conhecimento teórico sobre o PRONAF; com o intuito de apresentar diferentes visões sobre os problemas ligados à concessão de crédito. Como resultado, foram encontrados alguns problemas pontuais no processo de concessão de crédito, os quais não são capazes de isoladamente caracterizar os agentes financeiros como concentradores dos recursos. A exclusão dos beneficiários mais pobres do sistema financeiro e, conseqüentemente do acesso aos recursos do PRONAF estão muito mais ligados aos fatores que causam inadimplência como qualidade da assistência técnica prestada e falta de aptidão para o trabalho no campo, à demora na liberação de licença por órgãos ambientais e às normas do Manual de Crédito Rural que às barreiras (isoladas) impostas.

Palavras-chave: PRONAF, concessão de crédito, concentração de recursos, agentes financeiros.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
1.1	Formulação do problema.....	11
1.2	Objetivo geral.....	13
1.3	Objetivos específicos.....	13
1.4	Justificativa	13
2	REFERENCIAL TEÓRICO	15
2.1	Políticas públicas	15
2.1.1	Principais modelos de formulação e análise de políticas públicas.....	17
2.2	Agricultura familiar no Brasil	23
2.3	PRONAF: origem, objetivos e abrangência	29
2.4	Alterações ocorridas no PRONAF	34
2.5	Críticas ao PRONAF.....	42
2.6	Concessão de crédito	58
2.6.1	Concessão de crédito aos grupos A, B e A/C.....	62
3	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	67
3.1	Tipo e descrição geral da pesquisa	67
3.2	Participantes do estudo	69
3.3	Instrumentos de pesquisa.....	71
3.4	Procedimentos de coleta e de análise de dados	73
4	DISCUSSÃO E RESULTADOS	77
4.1	O PRONAF como política pública.....	77
4.2	Resultados verificados em relação à concessão de crédito	82
4.3	Avaliação do programa, assistência técnica e fiscalização.....	99
5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	109

REFERÊNCIAS	117
APÊNDICES.....	127
Apêndice A - Roteiro de Entrevista para os Beneficiários do PRONAF	127
Apêndice B - Roteiro de Entrevista Utilizado com os Extensionista Rurais na AgroBrasília.....	132
Apêndice C – Roteiro de Entrevista para o Doutor Sérgio Sauer	134
Apêndice D – Roteiro de Entrevista para as Presidentes dos Sindicatos Rurais	135
Apêndice E – Roteiro de Entrevista para os Funcionários da SAF.....	136

1 INTRODUÇÃO

O primeiro pensamento gerado pelo termo propriedade agrícola familiar é a de um local extremamente pobre, habitado por um número grande de pessoas, principalmente por crianças, e que utiliza instrumentos ultrapassados (ABRAMOVAY, 2007). Isto, no entanto, pode ser facilmente refutado, por exemplo, com os dados do Censo Agropecuário de 2006, no qual o segmento Agricultura Familiar foi responsável por 87% da produção nacional de mandioca, 70% da produção de feijão, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz, 58% do leite, 59% do plantel de suínos, 50% do plantel de aves, 30% dos bovinos e 21% do trigo, embora ocupe apenas 24,3% da área utilizada para cultivo no país. Ainda emprega 74,4% de toda mão-de-obra do setor, mostrando que se constitui na maior fonte de geração de empregos no campo (IBGE, 2009; FRANÇA; DEL GROSSI; MARQUES, 2009).

Diante da importância desse setor, demonstrada anteriormente no Censo Agropecuário de 1995/1996, o governo federal criou em 1996 o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), com a finalidade de apoiar o desenvolvimento rural, tendo por base o fortalecimento da agricultura familiar como meio de proporcionar aumento de emprego e de renda. O PRONAF tem como missão a redução das desigualdades sociais e regionais, no intuito de reverter o quadro gerado por políticas governamentais conservadoras voltadas à modernização tecnológica da agricultura brasileira (AQUINO; SCHNEIDER, 2010).

No entanto, Mattei (2005) afirma que até 1999 o programa enfatizou a manutenção das safras anuais, e não interviu, como se propunha, sobre os problemas estruturais enfrentados pelos agricultores familiares. Para reduzir a discrepância entre a missão do programa e sua realidade, além de ampliar a sua abrangência, no período entre 1999 e 2008, principalmente desde 2003, os critérios de distribuição do crédito rural foram reformulados (AQUINO; SCHNEIDER, 2010).

As regras de financiamento foram adaptadas à realidade dos diferentes grupos de agricultores familiares (grupos A, B, A/C, C e D), divididos conforme nível de renda

bruta familiar anual¹, possibilitando a diversificação dos encargos financeiros e dos descontos sobre o capital para os agricultores que efetuassem o pagamento dentro dos prazos estabelecidos, tendo em vista beneficiarem os produtores com as mais baixas rendas e em maiores dificuldades produtivas (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004).

Contudo, em 2003 foi inserido um novo grupo, o grupo E, formado por agricultores familiares mais capitalizados, para o qual, junto com o grupo D, desde então têm sido destinados os maiores volumes dos recursos liberados pelo programa. Essa distribuição desigual de recursos se deve ao fato dos grupos D e E apresentarem garantias e contrapartidas reais para a aquisição de empréstimos ofertados pela política de crédito em questão (AQUINO; SCHNEIDER, 2010).

Acrescenta-se a isso o fato de a distribuição dos recursos do programa ocorrer de forma desigual nas diferentes regiões do país. Em suma, o PRONAF se constitui no principal programa de crédito rural para o agricultor familiar, porém descumpre a missão de reduzir as desigualdades sociais e regionais, uma vez que elege como beneficiários preferenciais os grupos mais abastados entre os agricultores familiares, e os recursos liberados são concentrados na região Sul do país, onde os mutuários são mais articulados (MATTEI, 2005; AQUINO; SCHNEIDER, 2010).

Para minimizar os problemas decorrentes dos mecanismos de financiamento do PRONAF, o Estado desempenhou um papel crucial na equalização² das taxas de juros, nas despesas administrativas e, muitas vezes, entrou como avalista das operações para cobrir o risco do sistema bancário (SCHNEIDER et al, 2004).

¹ Para os grupos A e A/C, o critério não é a renda, mas o fato de serem assentados da reforma agrária. Para o grupo B o limite de renda é de R\$ 6 mil e atualmente os grupos C e D fazem parte de um mesmo grupo, o Agricultor Familiar, cuja renda máxima é R\$ 110 mil (BACEN, 2011).

² É um subsídio governamental dado aos produtores brasileiros. Por meio da equalização, o governo cobre a diferença entre a taxa de juros praticada no mercado financeiro e a taxa efetivamente paga pelo produtor. Por exemplo, se o governo define que o empréstimo para custeio da safra terá juros de 5% ao ano e para a mesma operação o mercado financeiro cobrar uma taxa de 20%, a diferença (15%) será paga pelo Tesouro Nacional, que emitirá títulos públicos em favor dos bancos financiadores. Assim, os juros da agricultura ficam menores do que os praticados no mercado (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2005).

1.1 Formulação do problema

O Banco Central do Brasil (BACEN) estabeleceu, em 2004, através da seção 1 da Resolução nº 3.206, que a escolha das garantias para a obtenção do financiamento é de livre escolha entre financiado e financiador, que devem adequá-las à natureza e ao prazo do crédito, exceto para os grupos A e B, cuja única exigência é a garantia pessoal³ do preponente. A resolução em questão foi revogada, porém esse mesmo direito é garantido pela Resolução 3.559 (BACEN, 2011).

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA/SAF, 2005), o grupo A/C, o qual passou a existir a partir da Resolução n.º 3.206, também se inclui nessa exceção. Assim a única garantia que o agente financeiro deverá exigir dos beneficiários desses grupos é pessoal e apenas do agricultor que solicita o crédito. Dessa forma, a assinatura do tomador do crédito se comprometendo em pagar é suficiente.

Atualmente, a vantagem acima mencionada atinge além das operações de crédito aos beneficiários dos grupos A, A/C e B, as operações das linhas Pronaf Jovem, Pronaf Semiárido e Pronaf Floresta, quando as operações forem realizadas com risco da União ou dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO). Nestes casos, deve ser exigida apenas a garantia pessoal do contratante, sendo admitido o uso de contratos coletivos quando os agricultores manifestarem formalmente essa intenção por escrito (BACEN, 2011).

Os bancos podem exigir garantias reais dos outros grupos de beneficiários, as quais envolvem bens reais, tais como propriedades, máquinas e equipamentos, animais, produção financiada, penhor da safra, hipoteca e alienação fiduciária⁴ de um bem (MDA/SAF, 2005).

³ A garantia pessoal envolve terceiros, os quais garantirão o pagamento do financiamento caso o agricultor não o efetue. Pode ocorrer, por exemplo, por meio do aval e da fiança. Porém o termo “garantia pessoal do preponente”, nesse caso, envolve apenas a assinatura do requerente se comprometendo a pagar a dívida (MDA/SAF, 2005).

⁴ É a transmissão da propriedade de um bem ao credor a fim de garantir o cumprimento da obrigação do agricultor, porém este continua usufruindo diretamente do bem. Caso o agricultor não liquide a dívida dentro do prazo, o credor poderá requerer ação de busca e apreensão do bem alienado e, após apossar-se dele, poderá vendê-lo e liquidar o crédito pendente (FIESP, 2011).

Mesmo diante dessas facilidades, os grupos menos abastados do PRONAF podem se deparar com empecilhos colocados pelos agentes financeiros para dificultar seu acesso ao crédito ou reduzir os benefícios gerados pelo programa. Um caso ilustrativo ocorreu em Santa Maria (RS): a Procuradoria da República em Santa Maria (RS) denunciou quatro funcionários do Banco do Brasil à Justiça Federal por subordinarem a liberação de empréstimos do PRONAF à aquisição de seguro de vida pelos tomadores do financiamento. De acordo com a Procuradoria, o caso ocorreu pelo menos cinco vezes, envolvendo 25 clientes do banco entre dezembro de 2002 e fevereiro de 2004 (MPF/RS, 2005).

Uma situação semelhante foi verificada pela Controladoria Geral da União (CGU) ao realizar fiscalizações em 2006 no Banco do Brasil, principal agente operador do PRONAF, descobriu que o banco atrelava a liberação de recursos do programa à venda de produtos e serviços em pelo menos quatro Estados (MASCHIO, 2007). Esta prática é expressamente proibida pelo Manual de Crédito Rural (MCR), o qual estabelece as normas para a concessão de crédito rural a serem seguidas pelos agentes financeiros. Problemas como esses podem servir como barreira ao acesso pelos agricultores menos capitalizados aos financiamentos do programa.

Uma vez que 74% dos agricultores familiares do Brasil enquadráveis nos requisitos do PRONAF⁵ estão inclusos nos grupos A, B ou A/C⁶, segundo dados do Censo Agropecuário de 2006 (Tabela 1), e não necessitam apresentar garantias reais para aquisição do financiamento, mas mesmo assim tanto os recursos quanto os contratos estão concentrados nos grupos de renda mais elevada, questiona-se: os agentes financeiros exercem influência no reduzido número de contratos e recursos destinados aos grupos com as maiores dificuldades produtivas?

⁵ O total de agricultores familiares no Censo Agropecuário de 2006 foi de 4.367.902, sendo que 181.802 não se enquadravam nos requisitos do PRONAF, seja por predominância de renda, seja por número de funcionários permanentes (França; Del Grossi; Marques 2010).

⁶ O grupo A/C é formado pelos beneficiários do grupo A que obtiveram crédito de custeio, após terem recebido crédito de investimento (SCHNEIDER et al, 2004; MDA, 2007).

Tabela 1 – Distribuição dos agricultores familiares em grupos do PRONAF

PRONAF	Número de estabelecimentos	% estabelecimentos enquadrados
Grupo A	406.718	9,84
Grupo B	2.653.973	64,23
Grupo C	729.917	17,66
Grupo D	206.635	5,00
Grupo E	134.857	3,26
Total	4.132.100	100

Fonte: adaptado de França, Del Grossi e Marques (2010).

1.2 Objetivo geral

O presente trabalho tem por objetivo geral investigar a existência de influência por parte dos agentes financeiros na construção das desigualdades de distribuição dos recursos oriundos do PRONAF.

1.3 Objetivos específicos

Os objetivos específicos são:

- 1) descrever o processo de concessão de crédito aos grupos com as menores rendas dentro do PRONAF;
- 2) verificar se, na prática, as regras de concessão de crédito aos grupos A, B e A/C são obedecidas pelos agentes bancários.

1.4 Justificativa

O trabalho se justifica diante da importância do PRONAF como fonte de recursos que pode proporcionar uma distribuição de renda mais justa no campo, retirando

milhões de famílias da situação de insegurança quanto à subsistência, se gerido com base nos objetivos e missão previamente estabelecidos.

Além disso, os estudos que abordam a relação dos bancos públicos fornecedores do crédito do PRONAF com os beneficiários afirmam que há resistência dos agentes financeiros em ampliar a base social do programa, pois estes preferem financiar os produtores familiares clientes do banco e que podem apresentar garantias ou contrapartidas (ABRAMOVAY, 2002; MATTEI, 2005; GUANZIROLI, 2007). Porém, estes estudos analisam dados de distribuição dos recursos até 2004. Como o programa segue uma visão de política pública como um processo que deve ser constantemente retroalimentado através de avaliações, no qual os gestores fazem alterações no intuito de atingir os resultados propostos e buscar melhorias (MATTEI, 2005; SEAGRI/DEAGRI1/GER1, 2011), as regras do financiamento mudaram para que os grupos A, B e A/C fossem dispensados da apresentação de garantias a partir de 2004 (BACEN, 2004). O que, por sua vez, pode alterar o contexto da relação entre esses agricultores familiares descapitalizados e o sistema bancário.

Em trabalho apresentado em 2009 no 47º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER), Corrêa e Silva (2009) analisaram dados secundários de distribuição dos recursos na região Nordeste no período de 1999 a 2006 pelo Banco do Nordeste e concluíram que o fato de os grupos A e B não necessitarem de garantias, de o banco tentar direcionar maior quantidade de recursos para os grupos mais pobres e de financiar o grupo C por meio dos fundos de aval “não foram suficientes para romper com a dificuldade que o Sistema Bancário tem em atingir recursos aos agricultores familiares mais pobres” (CORRÊA; SILVA, 2009, p.19), nas áreas mais pobres da região. No entanto, essa conclusão foi obtida por meio de um estudo quantitativo no qual não há estudo da relação banco-beneficiário na concentração dos recursos.

Assim, diante da escassez de pesquisas que abordem o relacionamento banco-beneficiário após 2004, busca-se por meio deste trabalho investigar se há falhas na concessão de crédito por parte do sistema bancário de modo a prejudicar o acesso dos grupos A, B e A/C, seja por desrespeito às normas, seja por fatores ligados ao atendimento.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O presente capítulo contém a fundamentação teórica pertinente ao desenvolvimento desse trabalho. Inicialmente serão apresentados alguns dos conceitos de política pública, os principais modelos de formulação e análise de políticas públicas, as definições de agricultura e propriedade familiares e agricultura patronal para, posteriormente, tratar do contexto em que se deu a criação do PRONAF, os objetivos, a abrangência desse programa e as alterações ocorridas ao longo do tempo. Por último, será abordada a concessão de crédito, alvo deste estudo.

2.1 Políticas públicas

Bucci (2002) conceitua política pública como programa de ação governamental resultante de um processo ou conjunto de processos regulamentados juridicamente que têm por objetivo coordenar os recursos pertencentes ao Estado e as atividades privadas com propósito de realizar metas socialmente relevantes e politicamente determinados.

Segundo Bucci (2006), a característica principal de política pública é o fato de ser um programa de ação. O ideal de uma política pública é o atingimento dos objetivos sociais pretendidos, ou seja, alcançar os resultados estabelecidos em um determinado período de tempo.

Para Di Giovanni (2008), políticas públicas podem ser definidas de forma simplista como intervenções planejadas do Estado com objetivo de solucionar situações problemáticas socialmente relevantes. O termo intervenção planejada refere-se à capacidade técnica (capacidade de gestão) e política (legitimidade) de planificação no aparelho governamental. Segundo a definição apresentada, a existência de uma política pública também depende da coexistência e independência de poderes e do exercício de direitos de cidadania; da existência de um Estado capaz de responder as demandas sociais; da formalização e da institucionalização dos direitos de cidadania; e de uma cultura política compatível com estes princípios. Segundo o

autor, a determinação do que é socialmente relevante depende da capacidade coletiva de formulação de agendas públicas.

Di Giovanni (2008) afirma ainda que esse conceito de política pública deve ser ampliado para passar a ser entendido como resultante de um processo histórico, no qual a intervenção governamental é formada não apenas por conhecimentos técnicos sobre a realidade social, mas também por interação com a sociedade.

O conceito clássico de política pública é dado por Lowi (1985 apud REZENDE, 2004, p.13): “regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas e negativas”.

Gonçalves (2006) ressalta que as definições de política pública tendem a considerar o Estado como principal agente de promoção, como as acima mencionadas. E também que os conceitos apresentados têm em comum o fato de atentarem para o resultado e para o impacto das políticas públicas. O autor acrescenta ainda:

políticas públicas são sempre e necessariamente empreendidas pelo Estado. Mesmo que algumas definições possam admitir a produção de bens coletivos através de ações planejadas e organizadas ao longo do tempo e do espaço a partir de organizações não governamentais, entendemos que o conceito de políticas públicas exige a presença e a ação estatais para dar a elas o sentido de abrangência e não exclusividade de seus resultados. Somente o Estado possui os atributos de legitimidade social, de permanência e organização jurídico-legal, indispensáveis à produção consequente e duradoura das políticas públicas (GONÇALVES, 2006, p. 87).

Souza (2007) chama a atenção para o fato de muitos conceitos evidenciarem a política pública como fonte de solução de problemas e centralizarem-se na ação governamental; os quais sofrem críticas por desconsiderarem os conflitos e os limites de atuação dos governos, além de esquecer os possíveis arranjos entre o Estado e outras organizações e grupos sociais.

De acordo com Bucci (2006), as políticas públicas podem ter diversos suportes legais: disposições constitucionais, leis, normas infra legais, como decretos e portarias e instrumentos jurídicos de outra natureza, como contratos de concessão de serviço público.

No caso do PRONAF, entendido como constituinte de uma política pública, a criação ocorreu por meio do Decreto Presidencial nº 1.946 de julho de 1996, o qual estabelece os fins, os objetivos e os papéis dos diferentes atores envolvidos e beneficiados do programa. A parte operacional do programa é regida por normas estabelecidas em resoluções do BACEN, reunidas no capítulo 10 do Manual do Crédito Rural, em portarias da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) / Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), além de condutas estabelecidas no Acordo de Basiléia, uma vez que seus operadores são agentes financeiros, entre outros instrumentos.

Souza (2007) considera que a formulação de políticas públicas pelo Estado não é fruto exclusivo de pressão de grupos de interesse, nem que os governos escolhem políticas definidas unicamente por grupos que ocupam o poder ou que se propõem beneficiar somente determinadas classes sociais. Há, segundo a autora, diversos outros segmentos, a exemplo dos anteriormente citados, envolvidos no processo de formulação de políticas públicas conjuntamente com o Estado. Cada um dos quais possui uma influência variável condicionada ao tipo de política em questão e às coalisões que compõem o governo.

2.1.1 Principais modelos de formulação e análise de políticas públicas

O primeiro modelo de análise de tomada de decisão desenvolvido foi o modelo racional. Segundo o qual,

a tomada de decisão em uma política pública era, inerentemente, uma busca por maximização de soluções para problemas complexos, no qual as informações relevantes eram reunidas e depois utilizadas de modo científico para estimar e avaliar as opções da política (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2009, p.143).

Desde o início, foi considerado impossível atingir a racionalidade plena na prática, pois ainda que o tomador de decisões desejasse maximizar os resultados, dificilmente conseguiria, devido às limitações de tempo e informações. Contudo, muitos especialistas não enxergam tais limitações como insuperáveis, apenas reconhecem a dificuldade em “traduzir” a teoria da tomada de decisões para a

realidade. Assim, alegam que, embora não atinja o pleno desenvolvimento na prática, chega-se a um resultado muito próximo da “perfeita” racionalidade (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2009).

Em meio ao questionamento sobre a utilidade do modelo racional, surgiu o modelo incremental, para o qual a tomada de decisão em uma política pública envolve menos técnica e mais ação política. A determinação dos resultados da política está abaixo da preocupação com o processo de barganha e outras formas de interação e negociação políticas entre os tomadores de decisão chaves (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2009).

Diante da simplicidade dos modelos anteriores foi desenvolvido o modelo “mixed-scanning” ou de varredura mista que mescla elementos de ambos modelos como forma de transpor as deficiências apresentadas por cada um deles. Nesse modelo, as decisões ótimas resultam de uma pesquisa superficial por alternativas, seguida por uma investigação detalhada das opções mais promissoras, o que permitiria maior inovação do que a ocorrida no modelo incremental, sem impor as demandas irreais determinadas pelo modelo racional (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2009).

Para Lowi (1972), cada política pública se deparará com formas de apoio e de rejeição distintas. O autor criou a tipologia de políticas públicas, classificando-as em quatro tipos:

a) políticas distributivas: têm por objetivo alcançar a legitimidade do governo e responder de forma adequada e rápida a tensões ou demandas. Nesse tipo de política, a liderança do Congresso Nacional é forte e a presidencial é fraca. Essa política tem espaço quando alguns segmentos sociais são dominados por outros, onde os grupos de interesse apresentam baixa organização e influência e, por isso, não exercem pressão. Essa política apenas beneficia um grupo pequeno de indivíduos (LOWI, 1972).

b) políticas regulatórias: têm como finalidade estabelecer normas jurídicas. O Presidente aceita partilhar o poder para obter apoio, já que nem o Presidente nem qualquer outro ator sozinho conseguiria implementar essa política (LOWI, 1972).

c) políticas redistributivas: promovem melhorias para o sistema socioeconômico através da regulação macroeconômica das estruturas. O Presidente possui papel proativo e voltado para os principais segmentos sociais, com formação de equilíbrios

políticos estáveis. Nesse tipo de política o Congresso se mostra pacífico e cooperativo com o Presidente e a oposição é oprimida com o apoio das massas e da força da retórica fortemente carregada de medo e antagonismo (LOWI, 1972);

d) política constitutiva: tem o objetivo de alterar a estrutura institucional. A política deve ser grande o suficiente no âmbito da aplicação para afetar um grande número de pessoas de uma forma consistente (LOWI, 1972). O componente preponderante na política constitutiva é o administrativo, pois a elite político-administrativa é a iniciadora do processo e o governo tenta desempenhar o papel principal dentro da política. Presume-se que o equilíbrio será bastante estável (SOOTLA, 2001).

Howlett, Ramesh e Perl (2009) consideram que a tipologia de Lowi embora amplamente lida, raramente é aplicada por ser difícil operacionalizar e ser considerada inconsistente.

O modelo “garbage can” ou lata de lixo, desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972) argumenta que as soluções para os problemas das organizações dependem da combinação das escolhas disponíveis em um determinado momento, dos problemas existentes e das demandas externas a que os tomadores de decisão devem responder. Os autores afirmam que o modelo não resolve os problemas de forma satisfatória, porque há limitação na compreensão destes e das suas soluções, mas que ele possibilita a visualização das escolhas e a posterior solução dos problemas.

O modelo coalisão de defesa de Sabatier e Jenkins-Smith (1993 apud SOUZA, 2006) argumenta que a política pública é um conjunto de subsistemas relativamente estáveis influenciados pelo ambiente externo. Critica o modelo “garbage can” por não apresentar explicações razoáveis para as mudanças ocorridas nas políticas públicas e por ignorar valores, crenças e ideias na construção das políticas públicas. Segundo o modelo de coalisão, cada subsistema de uma política pública é composto por coalisões de defesa que se diferenciam em valores, crenças, ideias e recursos disponíveis.

No modelo de arenas sociais, a política pública é vista como iniciativa dos empreendedores de políticas públicas, os quais geralmente estão inseridos em redes sociais e por meio delas se relacionam com entidades e realizam trocas, na tentativa de chamar a atenção do decisores e formuladores de políticas públicas

para um determinado problema. Tal atenção é obtida através de três mecanismos principais: divulgação de indicadores que demonstrem a dimensão do problema, eventos como desastres ou contínua repetição de um determinado problema e informações sobre falhas da política atual ou resultados pífios (SOUZA, 2006).

O modelo do equilíbrio interrompido é um modelo do processo de formulação de políticas (BAUMGARTNER; JONES, 1991), focado em mostrar como os arranjos institucionais e a opinião pública sobre questões políticas mudam ao longo do tempo. Essas mudanças tendem a ocorrer de duas formas: lenta, progressiva e conservadora por longos períodos de tempo; e radical em espaços curtos de tempo. Segundo os autores, a definição de questões, que se reflete na mídia e em outros lugares, é fundamental para determinar como os decisores abordam um problema de política.

Nos modelos influenciados pelo novo gerencialismo público e pelo ajuste fiscal, a eficiência passa a ser o principal objetivo das políticas públicas. Esses modelos também incluem os fatores credibilidade e delegação das políticas públicas para instituições com “independência” política. A credibilidade diz respeito à existência de regras claras, o que reduz a discricionariedade dos decisores públicos e burocratas. A delegação a entidades com “independência” política está relacionada ao fato de não estarem imersas no jogo político e não sofrerem influência dos ciclos eleitorais (SOUZA, 2006).

O modelo adotado no presente trabalho será o ciclo de políticas públicas, pois este modelo considera a política pública como um processo que é constantemente retroalimentado e, em sua forma mais abrangente e integrativa vê a implementação como uma etapa que envolve aprendizado e adaptação (SABATIER, 1986), além de atentar para a interação ocorrida entre departamentos governamentais, ministérios, organizações com e sem fins lucrativos, e organizações criadas pelo público-alvo do programa; e para as questões de coordenação interinstitucional (SABATIER, 1986; SAPRU, 2010).

O PRONAF se enquadra no modelo de ciclo de políticas públicas pelo fato de ser uma política pública que foi e é constantemente reformulada (ver 2.4) para buscar melhor atender às necessidades dos agricultores familiares e tornar o programa um projeto eficiente capaz de englobar um grande número de agricultores familiares. Ou

seja, leva em consideração a retroalimentação fornecida pelas avaliações realizadas, através das quais toma medidas para melhorar seu funcionamento.

O modelo de ciclo de políticas públicas apresenta cinco etapas: definição de agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação da política (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2009).

Segundo Martes et al (1999), em uma visão mais integrativa e dinâmica do ciclo de política estas etapas não ocorrem necessariamente na sequência acima apresentada. Nessa visão, o ciclo de política pública é representado por um fluxo complexo de ações e decisões governamentais, por grupos envolvidos e interessados que dão suporte à política e por elos (ou nós) críticos. Os elos são os pontos no tempo em que problemas referentes à sustentação política, à coordenação interinstitucional e à acomodação de recursos necessários são reunidos, acarretando uma crise. Esta, por sua vez, provoca uma alteração dos rumos da política pública e serve como aprendizado.

Segundo Kingdon (2003), a agenda é a lista de assuntos ou problemas para os quais os funcionários governamentais e as pessoas fora do governo, mas estreitamente ligadas a estes funcionários, dão maior atenção em um determinado momento. Entre todos os assuntos ou problemas possíveis, os funcionários governamentais de fato dão preferência a alguns assuntos ou problemas em detrimento de outros.

Depois de o governo reconhecer a existência de um problema público e da necessidade de fazer algo sobre isso, ou seja, uma vez que o problema tenha entrado na agenda formal do governo, espera-se que os agentes políticos decidam sobre um curso de ação (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2009). Assim, a formulação de uma política pública envolve identificar e avaliar as soluções possíveis entre as ações disponíveis para resolver um problema (JONES, 1984 apud HOWLETT; RAMESH; PERL, 2009).

Segundo Martes et al (1999), no intuito de promover uma maior aceitação da política pública, agentes formuladores e implementadores do nível federal acabam se pautando mais na reação esperada dos agentes implementadores locais que na eficiência ou efetividade da política, o que resulta na formulação de um desenho final

que não será o mais adequado, mas que supostamente apresenta a maior probabilidade de aceitação.

A terceira etapa do ciclo de política pública é a tomada de decisão, quando é escolhida uma ou mais ou nenhuma das muitas opções (O'SULLIVAN; DOWN, 2001), debatidas e analisadas nas duas fases anteriores da política pública, como curso de ação a ser oficialmente seguido (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2009).

A fase seguinte, a implementação, consiste em colocar o curso de ação estabelecido em prática. Essa etapa frequentemente depende de funcionários públicos e funcionários administrativos para estabelecer e gerenciar as ações necessárias, mas também podem envolver entidades não governamentais que fazem parte do subsistema da política pública. Embora as entidades não governamentais estejam normalmente envolvidas com a concepção e avaliação de políticas públicas, não fazem parte da administração e gestão destas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2009).

Após realizar uma vasta pesquisa bibliográfica sobre implementação de programas, Sabatier (1986) listou seis condições para que essa etapa fosse efetiva: objetivos claros e consistentes, teoria causal adequada sobre como efetuar mudanças sociais, compromisso e habilidade dos implementadores, poucos pontos de veto no programa, recursos financeiros adequados e acesso dos grupos de suporte a maioria das decisões; cujo grau de importância de cada uma das seis condições varia de acordo com contexto de cada programa. Conforme o autor, apenas a existência de objetivos consistentes não foi comprovada como importante em muitos casos analisados.

Os problemas ocorridos nessa fase do ciclo têm sido considerados cruciais para explicar a falta de sucesso dos governos em atingir os objetivos estabelecidos no desenho das políticas públicas, uma vez que situações não antecipadas durante o processo de implementação podem acarretar sua interrupção. Desse modo, os problemas de implementação da política pública são elementos chaves no aperfeiçoamento da ação governamental (MARTES et al, 1999).

Após estas etapas, o governo normalmente avalia como a política está funcionando e, simultaneamente, os outros membros interessados na política e o público em geral fazem suas próprias avaliações. A avaliação de política envolve aferir a

eficácia da política pública em termos de objetivos propostos e resultados observados (GERSTON, 2010).

Depois da avaliação da política pública, os problemas e as soluções podem ser mantidos ou podem ser completamente revistos, caso em que o ciclo pode voltar para a determinação da agenda ou para qualquer outra fase do ciclo da política (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2009). A revisão pode consistir em pequenas alterações (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2009), em reduções do programa ou ainda, resultar na extinção da política (DeLEON, 1983).

Uma vez tratado o ciclo de políticas públicas, apresenta-se conceito de agricultura e agricultor familiar e sua realidade no contexto brasileiro com a finalidade de identificar o grupo alvo do PRONAF.

2.2 Agricultura familiar no Brasil

Para Abramovay (2000), a agricultura familiar apenas emprega funcionários temporários, em número máximo de cinco, enquanto a agricultura patronal pode empregar funcionários permanentes e/ou temporários.

A agricultura patronal, também chamada unidade de produção capitalista, fundamenta-se na extração e apropriação de trabalho alheio (LEITÃO; BRISOLA; COSTA, 2008). Conforme o estudo realizado pela parceria entre Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) em 1996 (apud CARMO, 1999), a agricultura patronal possui como características principais a separação entre gestão e trabalho, a organização centralizada, o foco na especialização e em práticas agrícolas padronizáveis, a utilização preponderante de trabalho assalariado, a elevada dependência de insumos externos e o uso de tecnologias com intuito de diminuir a necessidade de mão-de-obra. “A agricultura patronal reproduz, no país, um modelo embasado na monocultura e no latifúndio, que frequentemente gera degradação ambiental, exploração do trabalho agrícola, exclusão social e concentração da terra e da renda” (IBASE, 2006, p.7).

Por outro lado, o modelo familiar caracteriza-se pela forte relação entre trabalho e gestão; pela ênfase sobre a qualidade de vida, a preservação do ambiente, a diversificação da produção e o uso de insumos internos; pela tomada de decisões imediata, para responder de forma adequada à imprevisibilidade do processo produtivo e pelo predomínio do trabalho familiar.

A propriedade familiar, por sua vez, foi definida no inciso II, do Artigo 4º da Lei n. 4.504 de 30 de novembro de 1964, como o imóvel rural que é “direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, (...) garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros”.

Outro estudo da parceria INCRA/FAO (2000) caracterizou o estabelecimento familiar como aquele cuja direção dos trabalhos era executada pelo produtor e onde o trabalho familiar era preponderante sobre o trabalho contratado. Embora esse conceito não incluía tamanho da propriedade, foi estabelecida uma área máxima regional como limite para a área total dos estabelecimentos familiares, como forma de impedir que grandes latifúndios improdutivos fossem classificados como unidades familiares.

O limite de área da propriedade familiar, determinado pelo INCRA/FAO, para cada região corresponde a 15 vezes o módulo fiscal da média regional. Sendo que o módulo fiscal é a área necessária para a manutenção de uma família na agricultura⁷. As áreas variam de 279,3 hectares na região Sul até 1.155,2 hectares na Região Norte (GUANZIROLI; BASCO, 2010 b).

A Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares rurais, definindo o agricultor familiar como o indivíduo que exerce atividades no meio rural, através do uso de mão-de-obra predominantemente da própria família, que obtenha renda familiar principalmente de atividades econômicas relacionadas ao estabelecimento, dirija seu estabelecimento com a família e, cuja área do estabelecimento não ultrapasse 4 módulos rurais.

⁷ O INCRA cria um índice médio de produtividade agrícola para cada município, com o qual se calcula a possibilidade de gerar ingressos compatíveis com a necessidade de uma família tipo (GUANZIROLI; BASCO, 2010).

De acordo com os resultados do Censo Agropecuário de 1995/1996, do total de 4.859.864 estabelecimentos agropecuários, 4.139.369 eram classificados na categoria agricultura familiar (Tabela 2), que respondiam por 85,2% dos estabelecimentos nacionais e ocupavam 30,5% da área total (INCRA/FAO, 2000). Enquanto a agricultura patronal detinha aproximadamente 68% da área e 11% do total de estabelecimentos. No Censo Agropecuário de 2006 foram identificados 4.367.902 estabelecimentos familiares de um total de 5.175.489 propriedades (FRANÇA; DEL GROSSI; MARQUES, 2009).

Tabela 2- Estabelecimentos, área e valor bruto da produção (VBP)⁸, segundo Censo 1995/1996

Categorias	Estab. Total	% estab. sobre total	Área total (em mil ha)	% Área sobre total	VBP (em mil Reais)	% VBP sobre total
Familiar	4.139.369	85,2	107.768	30,5	18.117.725	37,9
Patronal	554.501	11,4	240.042	67,9	29.139.850	61,0
Inst. Pia/Religiosa	7.143	0,2	263	0,1	72.327	0,1
Entidade Pública	158.719	3,2	5.53	1,5	465.608	1,0
Não identificado	132	0,0	8	0,0	959	0,0
Total	4.859.864	100	353.611	100	47.796.469	100

Fonte: adaptado de INCRA/FAO (2000).

A tabela 3 mostra a representatividade dos agricultores familiares dentro de cada região, referente aos fatores número de estabelecimentos, área e valor bruto de produção comparado às outras categorias produtivas nos Censos Agropecuários de 1995/1996 e de 2006. Nota-se, pelos dados da tabela que há uma elevada e persistente concentração de terras no país. Os estabelecimentos familiares da região Nordeste, por exemplo, respondiam por 88% dos estabelecimentos da região, mas ocupavam 44% da área total em 1995/1996, em 2006 representavam 93% dos estabelecimentos e detinham 47% da área total da região. A região Centro-Oeste, a que possui o mais elevado nível de concentração, os estabelecimentos familiares respondiam por 67% do total, mas possuíam somente 13% da área em 1995/1996, em 2006, 75% dos estabelecimentos eram familiares, os quais ocupavam 14% da área total da região.

⁸ É o somatório do valor da produção colhida/obtida de todos os produtos animais e vegetais (INCRA/FAO, 2000).

Tabela 3- Percentual de estabelecimentos, área e valor bruto da produção (VBP) da agricultura familiar em relação ao total, por região em 1995/1996 e em 2006.

Região	Estabelecimentos (%)		Área AF/Total (%)		VBP AF/Total (%)	
	1995/1996	2006	1995/1996	2006	1995/1996	2006
Nordeste	88	93	44	47	43	52
Centro-Oeste	67	75	13	14	16	17
Norte	85	90	38	42	58	69
Sudeste	75	77	29	29	24	24
Sul	91	89	44	43	57	58
Brasil	85	88	31	32	38	40

Fonte: adaptado de França, Del Grossi e Marques (2009).

A Tabela 4 apresenta a distribuição percentual dos estabelecimentos familiares dentro nas cinco regiões do Brasil e os percentuais de área e valor bruto de produção, além da área média das unidades. O Nordeste detinha 50% de todos os estabelecimentos familiares nos Censos de 1995/1996 e 2006, porém esses 2.055.157 estabelecimentos ocupavam apenas 32% e 33%, respectivamente, da área total. As regiões Norte e Centro-Oeste, por outro lado, apresentavam os mais baixos percentuais de propriedades nessa categoria, respondiam juntas somente por 13% do número de estabelecimentos em 1995/1996 e por 14% em 2006, porém possuíam as maiores áreas médias da categoria. A região Sul representava 22% do número de estabelecimentos em 1995/1996 e 20% em 2006, ocupava apenas 18% e 17%, respectivamente, da área total e apresentavam os maiores percentuais de valor bruto de produção.

Tabela 4 - Agricultura Familiar: percentual de estabelecimentos, área e VBP e área média, por região em 1995/1996 e em 2006

Região	Estabelecimentos (%)		Área (%)		VBP AF/Total (%)		Área Média (ha)	
	1995/1996	2006	1995/1996	2006	1995/1996	2006	1995/1996	2006
Nordeste	50	50	32	33	17	26	17	16
Centro-Oeste	4	5	13	14	6	6	84	62
Norte	9	9	20	21	7	7	57	53
Sudeste	15	16	17	15	22	20	30	22
Sul	22	20	18	17	47	41	21	20
Brasil	100	100	100	100	100	100	26	24

Fonte: adaptado de França, Del Grossi e Marques (2009).

De acordo com Guanziroli e Basco (2010 b), o estudo da INCRA/FAO (1996) revelou ainda que a agricultura familiar era responsável por 76,9% dos 17,3 milhões do pessoal ocupado (PO) no meio rural. Porém, a despeito dos dados positivos

apresentados, o estudo também mostra os problemas e deficiências da agricultura familiar no país:

a metade dos estabelecimentos tinha uma área muito pequena (média de 5 ha), das quais 16% recebiam assistência técnica, somente 27% utilizavam tração mecânica, muitos poucos tinham eletricidade, a organização cooperativa e associativa não atingia os 20% dos agricultores e a conservação dos solos era praticamente inexistente (GUANZIROLI; BASCO, 2010 b, p.49).

Observa-se que a concentração de terras (Tabelas 5 e 6) e de renda (Tabela 7), vigente no Brasil, era também repetida dentro da agricultura familiar, onde 5,9% dos estabelecimentos ocupavam uma área correspondente a 44,7%, e 85,4% dos estabelecimentos obtinham renda monetária de até R\$ 3 mil, enquanto apenas 1,7% do total possuía renda de R\$ 15 mil a R\$27,5 mil, segundo dados do Censo 1995/96.

Tabela 5 – Agricultura familiar: percentual de distribuição por grupos de área total

Grupos de área total	% nos estabelecimentos	% na área	Área média
Menos de 5 ha	39,8	3,0	1,9
5 a menos de 20	29,6	12,2	10,7
20 a menos de 50	17,2	20,4	31,0
50 a menos de 100	7,6	19,7	67,8
100 ha a 15 módulos regionais	5,9	44,7	198,0
Área média dos agricultores familiares			26,0

Fonte: adaptado de INCRA/FAO (2000).

Tabela 6 – Agricultura familiar: percentual de distribuição regional segundo grupos de área total

Região	Menos de 5 ha		5 a menos de 20 ha		20 a menos de 50 ha		50 a menos de 100 ha		100 ha a menos de 15 MR	
	% estab.	% área	% estab.	% área	% estab.	% área	% estab.	% área	% estab.	% área
Nordeste	58,8	6,1	21,9	13,0	11,0	20,3	4,8	19,3	3,4	41,3
Centro-Oeste	8,7	0,3	20,5	2,9	27,3	10,7	18,8	15,5	24,6	70,6
Norte	21,3	0,8	20,8	3,8	22,5	12,5	17,9	20,8	17,4	62,0
Sudeste	25,5	2,1	35,6	13,6	22,7	24,4	9,9	23,2	6,3	36,5
Sul	20,0	2,6	47,9	25,1	23,2	32,5	5,9	18,8	2,9	21,1
Brasil	39,8	3,0	30,0	12,2	17,1	20,4	7,6	19,7	5,9	44,7

Fonte: adaptado de INCRA/FAO (2000).

Tabela 7 – Agricultura familiar: percentual de estabelecimentos, por região, segundo grupos de renda monetária (em Reais).

Região	Total de estabelecimentos (número)	Percentual dos estabelecimentos (%)					
		Até 0	Mais de 0 a 3.000	Mais de 3.000 a 8.000	Mais de 8.000 a 15.000	Mais de 15.000 a 27.500	Mais de 27.500
Nordeste	2.055.157	19,6	76,0	3,3	0,7	0,2	0,1
Centro-Oeste	162.062	23,1	51,0	16,6	5,2	2,3	1,8
Norte	380.895	10,5	72,6	13,4	2,5	0,7	0,4
Sudeste	633.62	24,5	53,9	14,1	4,4	1,9	1,2
Sul	907.635	16,0	53,7	20,2	6,3	2,4	1,3
Brasil	4.139.369	18,9	66,5	10,1	2,8	1,1	0,6

Fonte: adaptado de INCRA/FAO (2000).

Mesmo diante da importância da agricultura para o Brasil, segundo Schneider et al (2004) até o início da década de noventa não havia no país uma política pública especial com abrangência nacional direcionada a este setor produtivo. E, devido à concorrência com os países do MERCOSUL, a qual gerou a abertura comercial e a desregulamentação dos mercados, a agricultura nacional, com destaque para a região Sul, foi muito afetada. Outro fator complicador era a escassez e o alto custo do crédito no período, principalmente para os agricultores familiares (GUANZIROLI, 2007; SCHNEIDER et al, 2004).

Conti e Roitman (2011) alegam que o acesso ao crédito pelo setor agrícola é complicado, porque este setor apresenta risco elevado decorrente de possíveis perdas relacionadas a fenômenos climáticos e a grande oscilação de preços. Sendo que a dificuldade na obtenção de crédito é ainda pior para os agricultores familiares, os quais muitas vezes são descapitalizados e, por isso não possuem garantias adequadas para oferecer aos bancos e não têm histórico de crédito.

Nesse contexto adverso à agricultura e principalmente à agricultura familiar, cria-se o PRONAF, um programa inédito voltado para os agricultores familiares com subsídios e juros baixos cuja origem, objetivos e abrangência serão tratados na seção seguinte.

2.3 PRONAF: origem, objetivos e abrangência

De acordo com Schneider et al (2004), o PRONAF surgiu como resultado de reivindicações de soluções para os problemas gerados pela abertura do mercado brasileiro ao Mercosul. Tais reivindicações foram feitas pelo movimento sindical dos trabalhadores rurais, principalmente dos agricultores da região Sul, ligados à Confederação dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) e ao Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (DNTR/CUT). Como resultado dessas pressões iniciadas no final da década de 1980 criou-se, em 1994, o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), que tinha como provedor de recursos o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES). Os financiamentos oferecidos aos agricultores por este programa eram insignificantes, mas com a reformulação dos termos de concepção e aumento da área de abrangência em 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso, criou-se em 1996⁹ o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

O programa foi criado para oferecer crédito agrícola e apoio aos pequenos produtores rurais que estavam enfrentando sérios problemas para se manterem no campo. Em 1996 foram implementadas somente ações relacionadas ao crédito de custeio. A partir de 1997 ocorreu a ampliação do programa para os setores de investimento, infraestrutura, serviços municipais, capacitação e pesquisa, passando a funcionar em todo território brasileiro (SCHNEIDER et al, 2004).

O objetivo do PRONAF é promover o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar como meio de proporcionar aumento de capacidade produtiva e gerar empregos e renda, o qual foi estabelecido por meio do decreto presidencial nº 1.946, de 28 de junho de 1996, que o originou.

Já o objetivo perseguido em 2005 pelo governo e particularmente pela equipe gestora do programa, era promover uma intervenção governamental qualificada que considerasse as reais condições do meio rural e tivesse como premissa um modelo

⁹ Segundo Mattei (2005), o PRONAF foi criado em 1995. Ferreira e Righi (2008), afirmam que em 1995 o PRONAF era apenas uma linha de custeio, passando para o patamar de programa em junho de 1996.

de desenvolvimento amparado na sustentabilidade econômica, social e ambiental (MATTEI, 2005).

Segundo Aquino e Schneider (2010), a missão do programa é reduzir as desigualdades sociais e regionais, no intuito de reverter o quadro gerado por políticas governamentais conservadoras voltadas à modernização tecnológica da agricultura brasileira.

A criação do PRONAF representou o reconhecimento da relevância da agricultura familiar como produtora de alimentos e geradora de emprego e renda (CARMO, 1999). Esta última se mostrava mais eficiente por unidade de área que a agricultura patronal. A agricultura familiar gerava, em média, duas vezes a renda total da agricultura patronal por hectare/ano, segundo dados do Censo Agropecuário 1995/1996 expressos na Tabela 8, ainda que a renda total e a renda monetária geradas na agricultura patronal fossem maiores em todas as regiões do Brasil, conforme pode ser verificado na Tabela 8 (EVANGELISTA, 2000). Os ingressos dos estabelecimentos familiares eram em média R\$ 104,00/hectare ao ano e os dos estabelecimentos patronais apenas R\$ 44,00/hectare ao ano.

Tabela 8 – Renda total por unidade de área, de acordo com região e categoria a partir de dados do INCRA/FAO (2000).

Região	Categorias		
	Agricultura Familiar (F) R\$/ha/ano	Agricultura Patronal (P) R\$/ha/ano	Eficiência (F/P)
Nordeste	70	37	1,89
Centro-Oeste	48	25	1,92
Norte	51	12	4,25
Sudeste	129	85	1,52
Sul	241	99	2,43
Brasil	104	44	2,36

Fonte: adaptado de Evangelista (2000).

A Tabela 9 apresenta a renda total e a renda monetária¹⁰ das categorias agricultura familiar e agricultura patronal, segundo Censo 1995/1996. Mesmo a região Nordeste sendo a mais representativa em número de propriedades familiares, as rendas total e monetária eram as menores da categoria. A região Centro-Oeste, porém,

¹⁰ A renda monetária é dada pela receita total menos a receita de exploração mineral e a despesa total (EVANGELISTA, 2000).

apresentava o menor número dessas unidades e era a segunda com as maiores rendas por estabelecimento.

Tabela 9 – Renda total (RT) e Renda Monetária (RM) por categoria e por região

Região	Familiar		Patronal	
	RT/Estab.	RM/Estab.	RT/Estab.	RM/Estab.
Nordeste	1.159	696	9.891	8.467
Centro-Oeste	4.074	3.043	33.164	30.779
Norte	2.904	1.935	11.883	9.691
Sudeste	3.824	2.703	18.815	15.847
Sul	5.152	3.315	28.158	23.355
Brasil	2.717	1.783	19.085	16.400

Fonte: adaptado de INCRA/FAO (2000).

Para tornar-se beneficiário do PRONAF, o agricultor familiar deveria possuir uma área inferior ou igual a quatro módulos fiscais, o que limitava as áreas entre 60 hectares e 200 hectares, a depender da região do país; empregar no máximo dois funcionários permanentes e obter no mínimo 80% de seus ingressos da atividade agropecuária do estabelecimento (GUANZIROLI; BASCO, 2010 b).

Tendo em vista a expansão da produção (MATTEI, 2005), a geração de renda e a melhoria das condições de vida para os agricultores familiares (GUANZIROLI, 2007), o PRONAF atuava originariamente em quatro grandes linhas¹¹ (MATTEI, 2005):

- 1) Financiamento da produção: liberação anual de recursos para custeio e investimento, para financiar atividades produtivas rurais em praticamente todos os municípios do país;
- 2) Financiamento de infraestrutura e serviços municipais: consiste em auxiliar financeiramente municípios de todas as regiões do país para a execução de obras de infraestrutura e serviços básicos;
- 3) Capacitação e profissionalização dos agricultores familiares: realiza cursos e treinamentos para agricultores familiares, conselheiros municipais e técnicos responsáveis pela execução de políticas de desenvolvimento rural;
- 4) Financiamento da pesquisa e extensão rural: destina recursos financeiros para a geração e a transferência de tecnologias para os agricultores familiares. Porém,

¹¹ Segundo a SEAGRI/DEAGRI1/GER1 (2011), inicialmente só existiam três linhas: infraestrutura e serviços municipais, capacitação e crédito. Sendo que apenas esta última permanece no âmbito do PRONAF.

essa distribuição da política foi alterada e é aprimorada constantemente, com intuito de ampliar e conferir maior consistência ao programa.

Visando sanar os problemas de custo e de escassez de crédito, o governo elegeu a linha financiamento da produção, também denominada PRONAF-crédito, como o principal instrumento a ser utilizado para promover “um novo padrão de desenvolvimento sustentável” no campo (AQUINO; SCHNEIDER, 2010).

Inicialmente, o PRONAF-crédito voltou-se ao financiamento da produção agrícola de uma parcela significativa de agricultores familiares, principalmente daqueles considerados passíveis de integração econômica, seguindo recomendações do Projeto FAO/INCRA. Este projeto revelou as dificuldades de acesso ao crédito por parte dos agricultores familiares e sugeriu a criação de uma política pública dirigida aqueles com capacidade de integração econômica e que não contemplasse os agricultores mais pobres e os envolvidos com a Reforma Agrária (CORRÊA; SILVA, 2009).

De acordo com Mattei (2005), em 1995 o programa foi responsável por pequeno número de financiamentos, sendo que os 93 milhões disponibilizados destinaram-se inteiramente ao custeio da safra agrícola. Os números inexpressivos, segundo o autor, foram decorrentes das dificuldades enfrentadas pelos agricultores diante das condições de financiamento impostas pelos agentes financeiros.

O despreparo do sistema bancário como fornecedor de crédito para o agricultor familiar, mesmo que apenas para os indicados no estudo do FAO/INCRA, também foi apontado por Corrêa e Silva (2009), as quais relataram que as liberações foram destinadas em massa aos produtores familiares já integrados das regiões mais abastadas do Brasil, especialmente a região Sul.

No entanto, a pressão exercida pelos trabalhadores rurais que buscavam melhores condições de financiamento resultou no acentuado aumento do total de recursos e do número de contratos a partir de 1996 (Gráfico 1). Aumento esse alcançado em parte pela adoção de uma série de medidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) para estimular os agentes financeiros a operar o PRONAF e pela redução dos juros sobre o crédito de custeio. Enquanto os juros cobrados na safra de 1995 foram de 16% ao ano, na safra posterior passaram para 12% ao ano, sendo reduzidos ao longo dos anos. Em 1999, a taxa era de 5,75% ao ano, o que

possibilitou a elevação do número de agricultores familiares beneficiados (MATTEI, 2005).

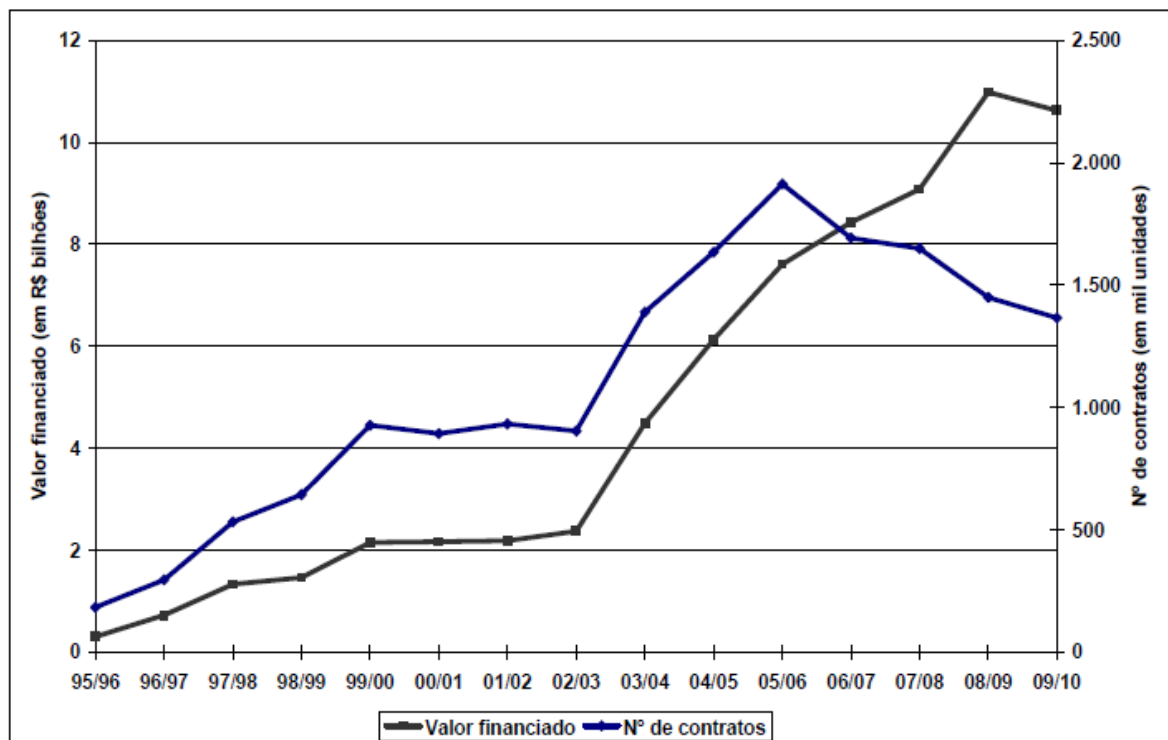


Gráfico 1 – Número de contratos e volume de recursos do PRONAF, extraídos de dados da SAF/MDA

Fonte: SEAGRI/DEAGRI1/GER1 (2011, p.5).

Houve também concentração em relação à modalidade de financiamento. Segundo Mattei (2005), até 1997, todo o volume de recursos efetivamente aplicado no financiamento da produção, foi usado na modalidade de custeio. Em 1999, dos 826 mil contratos celebrados, somente cerca de 100 mil foram para a modalidade de investimentos, o que correspondia a aproximadamente R\$ 313 milhões dos R\$ 1.89612 bilhões efetivamente liberados. Comprovando que havia nesse período uma ênfase na manutenção das safras anuais e uma baixa intervenção sobre os problemas estruturais enfrentados pelos agricultores familiares.

2.4 Alterações ocorridas no PRONAF

Para diminuir a discrepância entre a missão do programa e sua realidade, além de ampliar a sua abrangência, no período entre 1999 e 2008, principalmente desde 2003, os critérios de distribuição do crédito rural foram reformulados (AQUINO; SCHNEIDER, 2010).

As regras de financiamento foram adaptadas à realidade dos diferentes grupos de agricultores familiares identificados em um estudo, de 1999, realizado através da cooperação técnica INCRA/FAO, que os dividiu conforme o nível da renda bruta familiar anual. Essa mudança possibilitou a diversificação dos encargos financeiros e dos descontos, tendo em vista beneficiar os produtores com menores faixas de renda e em maiores dificuldades produtivas (MATTEI, 2005; SCHNEIDER et al, 2004).

O PRONAF-crédito passou a incorporar os agricultores mais pobres, anteriormente excluídos do programa, com a criação dos grupos A e B, e aumentou o número de atividades financiáveis. Assim ampliou-se o leque de beneficiários enquadráveis e, conseqüentemente, o conceito de produtor familiar elegível. A criação do grupo B, em 2000, teve por finalidade incluir preferencialmente os agricultores familiares da região Nordeste ao PRONAF (CORRÊA; SILVA, 2009).

Nos anos-safra de 1995/1996 a 1998/1999 não havia segmentação do público-alvo do programa. O PRONAF apenas começou a utilizar critério de renda para enquadramento do agricultor familiar ao programa no ano-safra 1997/1998, quando foi estabelecido o teto de R\$ 27,5 mil de renda familiar anual para obtenção de crédito de investimento (SEAGRI/ DEAGRI1/GER1, 2011).

A divisão do público-alvo do PRONAF nos grupos A, B, C e D iniciou-se no ano-safra 1999/2000 (SEAGRI/DEAGRI1/GER1, 2011), os quais eram assim segmentados (GUANZIROLI; BASCO, 2010):

a) PRONAF A: beneficiários provenientes do processo de reforma agrária, com empréstimos de até R\$7,5 mil, juros de 4% ao ano e, desconto de R\$ 3 mil sobre o capital, com prazo de até oito anos para pagamento, com três anos de carência e sem amortização.

b) PRONAF B: para miniprojetos com empréstimos não reembolsáveis de até R\$ 1,5 mil.

c) PRONAF C: para produtores familiares de baixa renda, que podiam contrair empréstimos de até R\$3,7 mil com desconto de R\$700,00 sobre o capital e sobre os juros.

d) PRONAF D: para agricultores familiares mais capitalizados, com empréstimos de até R\$15 mil, com juros de 6% ao ano, sem desconto, com garantias, que podiam ser pagos em até 8 anos, incluindo três anos de carência.

Corrêa e Silva (2009) apontam que a inclusão dos agricultores ligados à Reforma Agrária e dos agricultores mais pobres anteriormente considerados inelegíveis para PRONAF-crédito, visava à mudança no direcionamento dos recursos, com intuito de reduzir a concentração na região Sul e nos agricultores mais integrados economicamente. Porém, as autoras ressaltam que essas alterações não proporcionaram grandes modificações no perfil das liberações.

O quadro de concentração dos recursos na modalidade custeio também foi alterado no decorrer dos anos, segundo a tabela abaixo disponibilizada pela SAF/MDA, havendo significativa redução da diferença entre as duas modalidades.

Tabela 10 – Financiamentos por modalidade em valor financiado e número de contratos

Ano	Valor Financiado		Número de Contratos	
	Custeio	Investimento	Custeio	Investimento
1999	R\$ 1.074.347.046,89	R\$ 585.648.209,44	585.776	131.518
2000	R\$ 1.217.778.835,82	R\$ 796.174.527,29	674.871	212.162
2001	R\$ 1.146.953.218,94	R\$ 708.229.599,13	612.503	186.677
2002	R\$ 1.274.776.003,38	R\$ 983.799.414,24	624.002	275.322
2003	R\$ 2.346.326.909,57	R\$ 1.442.003.628,12	856.467	277.382
2004	R\$ 3.032.183.059,11	R\$ 2.124.923.035,64	928.341	551.887
2005	R\$ 3.206.641.131,23	R\$ 2.635.134.218,78	886.753	672.300
2006	R\$ 4.015.328.476,82	R\$ 3.420.982.549,91	893.494	827.416
2007	R\$ 5.166.936.545,29	R\$ 2.763.933.159,83	948.774	621.257
2008	R\$ 4.803.004.926,77	R\$ 3.277.820.789,31	782.466	545.053
2009	R\$ 5.160.127.266,38	R\$ 5.022.441.835,76	738.243	671.120
2010	R\$ 5.409.379.163,44	R\$ 6.134.299.632,63	694.922	801.412

2011	R\$ 5.019.250.094,79	R\$ 5.692.282.280,75	536.691	513.220
2012	R\$ 484.536.242,71	R\$ 569.583.426,05	50.833	71.682

Fonte: adaptado de SAF/MDA (2012)¹³.

Outro aspecto dessas mudanças foi a ampliação das fontes de recursos do programa, sendo que a parcela destinada aos grupos A e B passou a ser distribuídos pelos bancos públicos sem que estes assumissem o risco de crédito. Soma-se a isso, o apoio da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) à constituição e ao fortalecimento de Cooperativas de Crédito Rural para atuarem no repasse de créditos e disponibilizarem serviços financeiros destinados à população rural, em especial aos agricultores familiares com objetivo de diversificar os operadores dos recursos (CORRÊA; SILVA, 2009).

Em 2003, foi criado o PRONAF E, mas com a simplificação das regras em 2008, os agricultores das categorias C, D e E foram agrupados em uma única classe denominada agricultura familiar (GUANZIROLI; BASCO, 2010a; AQUINO; SCHNEIDER, 2010). Corrêa e Silva (2009) afirmam que a junção desses diferentes grupos em um único não foi benéfica, uma vez que a divisão proporcionava uma análise mais efetiva do perfil dos reais beneficiários dos recursos.

Os valores de empréstimos, as taxas de juros e o tempo de carência sofreram mudanças no decorrer dos anos de vigência do programa, como no Plano Safra 2003/2004 (SCHNEIDER et al, 2004), em que os beneficiários eram assim constituídos:

a) PRONAF A: beneficiários provenientes da reforma agrária, que poderiam adquirir empréstimos de até R\$2,5 mil para custeio, com taxa de 2% ao ano e prazo para pagamento de dois anos; e até R\$13,5 mil para investimentos, com taxa de 1,15% ao ano, 10 anos para o pagamento, sendo 5 anos de carência. E, no caso de pagamento dentro dos prazos estabelecidos, há um desconto de 46% sobre o valor financiado.

b) PRONAF B: agricultores familiares e remanescentes dos quilombos, trabalhadores rurais e indígenas com renda bruta anual de até R\$2 mil, situados em

¹³ Dados disponibilizados pela SAF/MDA através de e-mail e atualizados BACEN até 06/2009; BANCOOB até 11/2011; BANCO COOPERATIVO SICREDI até 06/2011; BASA até 11/2011; Banco do Brasil até 02/2012; BN até 02/2012 e BNDES até 07/2006 – últimos 3 meses sujeitos a alterações.

áreas com concentração de pobreza rural, cuja produção a curto prazo possui baixo potencial de crescimento. O financiamento de custeio e investimento são limitados ao valor máximo de R\$ 1 mil, com juros de 1% ao ano, prazo de 2 anos para efetuar o pagamento, sendo 1 ano de carência. Há desconto de 25% sobre o valor financiado, caso os pagamentos sejam efetivados nas datas corretas.

c) PRONAF C: agricultores familiares com renda bruta anual entre R\$ 2 mil e R\$14 mil, que possuem relevante potencial produtivo. Os valores dos financiamentos são R\$2,5 mil para custeio, com taxa de juros de 4% ao ano, prazo de pagamento de até 2 anos e R\$200,00 de desconto; e de até R\$5 mil para investimentos, com taxa de 4% ao ano e prazo de até 8 anos. Há um desconto de R\$25% sobre os juros, além do desconto de R\$200,00, quando respeitados os prazos de pagamento.

d) PRONAF A/C: agricultores provenientes da reforma agrária, que receberam financiamento para custeio, após terem recebido crédito de investimento inicial em substituição à ajuda oferecida pelo extinto Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (PROCERA). O valor de empréstimo para custeio varia de R\$500,00 a R\$2,5 mil, com juros de 2% ao ano e prazo de até 2 anos. Podendo ser descontados R\$200,00 sobre o valor do empréstimo se este for pago dentro do prazo acertado.

e) PRONAF D: constituído por agricultores com renda bruta anual entre R\$14 mil e R\$40 mil, que podem contrair financiamento para custeio do valor de até R\$6 mil, com juros de 4% ao ano, para serem pagas em até 2 anos e; até R\$18 mil para investimentos, com juros de 4% ao ano e até 8 anos para pagar. Esse grupo conta com um desconto de R\$25% sobre os juros para pagamentos efetuados dentro do prazo.

f) PRONAF E: agricultores que possuem renda anual entre R\$40 mil e R\$60 mil, contam financiamentos para custeio de até R\$28 mil, com juros de 7,25% ao ano e prazo de 2 anos e; para investimentos de até R\$36 mil, com juros de 7,25% ao ano e prazo de 8 anos, sendo 3 de carência.

A partir do Plano Safra da Agricultura Familiar 2007/2008, o PRONAF-crédito passou a financiar também atividades não agropecuárias¹⁴ exploradas através do emprego direto da força de trabalho do agricultor rural e de sua família. Havendo uma maior diversificação das linhas de crédito, com a criação dos PRONAF Agroindústria, PRONAF Mulher, PRONAF Jovem Rural, PRONAF Semiárido, PRONAF Floresta, PRONAF Agroecologia, PRONAF Pesca, PRONAF Pecuária Familiar, PRONAF Turismo da Agricultura Familiar, PRONAF Máquinas e Equipamentos, e PRONAF ECO Sustentabilidade Ambiental; e a incorporação de famílias de agricultores assentadas da reforma agrária e do crédito fundiário, extrativistas, pescadores artesanais, remanescentes de comunidades quilombolas e povos indígenas que desenvolvem atividades produtivas agropecuárias ou não agropecuárias no meio rural. A exigência para a inclusão desses novos beneficiários no programa foi condicionada à comprovação de que se enquadravam na categoria agricultura familiar, por meio da DAP - Declaração de Aptidão ao PRONAF (MDA, 2007).

A DAP, além de identificar a família como possível beneficiária da política de crédito, também classifica os agricultores familiares em seis grupos de beneficiários: A, B, A/C, C, D e E (SCHNEIDER et al. 2004), retratados no Quadro 1. O enquadramento¹⁵ nos grupos considera a renda anual, o tamanho da propriedade e número de empregados permanentes na propriedade (MDA, 2007; BITENCOURT; MAGALHÃES; ABRAMOVAY, 2005).

¹⁴ Atividades não agropecuárias incluem os serviços ligados ao turismo rural, à produção artesanal, ao agronegócio familiar e a outras prestações de serviços no meio rural, que sejam compatíveis com a natureza da exploração rural e com o melhor emprego da mão-de-obra familiar (BACEN, 2011).

¹⁵ Bitencourt, Magalhães e Abramovay (2005) citam também o local de residência como requisito avaliado para a classificação.

Grupo	Características
A	Assentados da reforma agrária ¹⁶ .
B	Agricultores familiares com renda bruta anual até R\$ 4 mil e que obtenham ao menos 30% desse valor da atividade agropecuária.
A/C	Egressos do Grupo A.
C	Agricultores familiares com renda bruta anual de R\$ 4 mil até R\$ 18 mil e que obtenham ao menos 60% de seus rendimentos da atividade agropecuária.
D	Agricultores familiares com renda bruta anual de R\$ 18 mil até R\$ 50 mil e que obtenham ao menos 70% de seus rendimentos da atividade agropecuária.
E	Agricultores familiares com renda bruta anual de R\$ 50 mil até R\$ 110 mil e que obtenham ao menos 80% de seus rendimentos da atividade agropecuária.

Quadro 1 – Classificação dos agricultores por grupo na safra 2007/2008.

Fonte: adaptado de MDA (2007).

Atualmente, são beneficiários do PRONAF (BACEN, 2011), os indivíduos que compõem as unidades familiares de produção rural e que comprovem seu enquadramento mediante apresentação da DAP válida, segundo a divisão:

a) Grupo A: constituído por agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) ou beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) que não foram contemplados com operação de investimento do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (PROCERA) ou que ainda não foram contemplados com o limite do crédito de investimento para estruturação no âmbito do Pronaf (BACEN, 2011). Também pertencem a esse grupo, os agricultores familiares reassentados devido à construção de barragens para aproveitamento hidroelétrico e abastecimento de água em projetos de reassentamento, desde que, nem o beneficiário nem o cônjuge e/ou companheiro não possua área superior a um módulo fiscal; a renda familiar dos últimos 12 meses anteriores ao pedido de financiamento não ultrapasse R\$14 mil; e que a licença de instalação para construção da barragem tenha sido emitida por órgão ambiental responsável em data anterior a 31 de dezembro de 2002 (MDS, 2012);

¹⁶ Os grupos A e A/C são formados pelos assentados do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e demais programas de crédito fundiário (Cédula da Terra, Banco da Terra ou o Programa de Crédito Fundiário) do governo federal (AQUINO; SCHNEIDER, 2010).

b) Grupo B: formado por agricultores familiares que explorem a terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro; residam na propriedade ou em local próximo; disponham de, no máximo, 4 módulos fiscais; obtenham, no mínimo, 30% da renda familiar da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento; utilizam o trabalho familiar como base na exploração do estabelecimento; tenham obtido renda bruta familiar nos últimos 12 meses anteriores ao pedido da DAP, incluída a renda proveniente de atividades desenvolvidas no estabelecimento e fora dele, por qualquer componente da família, de até R\$6 mil, não incluindo no cálculo os benefícios sociais e os proventos previdenciários decorrentes de atividades rurais (BACEN, 2011);

c) Grupo A/C: agricultores familiares assentados pelo PNRA ou beneficiários do PNCF, que possuem DAP para o Grupo A/C, fornecida pelo INCRA para os beneficiários do PNRA ou pela Unidade Técnica Estadual ou Regional (UTE/UTR) para os beneficiados pelo PNCF; já tenham efetuado a primeira operação no grupo A e não tenham contratado financiamento de custeio, exceto no grupo A/C (BACEN, 2011);

d) Grupo “agricultores familiares”: exploram a terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, parceiro ou concessionário do PNRA; residem na propriedade ou em local próximo; não dispõem, a qualquer título, de área superior a 4 módulos fiscais, segundo a legislação em vigor; obtêm pelo menos 70% da renda familiar com exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento; usam predominante o trabalho familiar na exploração do estabelecimento, que apenas eventualmente utiliza o trabalho assalariado, podendo manter até dois empregados permanentes; que obtiveram renda bruta familiar nos últimos doze meses que antecederam a solicitação da DAP entre R\$6 mil e R\$110 mil, incluída a renda proveniente de atividades desenvolvidas no estabelecimento e fora dele, por qualquer componente da família, excluídos os benefícios sociais e os proventos previdenciários decorrentes de atividades rurais (BACEN, 2011).

Enquadram-se também como “agricultores familiares”, os produtores que tenham obtido renda bruta familiar nos últimos doze meses anteriores à solicitação da DAP até R\$110 mil, incluída a renda proveniente de atividades desenvolvidas dentro e fora estabelecimento, por qualquer componente da família, exceto os agricultores classificados nos grupos A e A/C, excluídos os benefícios sociais e os proventos

previdenciários decorrentes de atividades rurais e não mantenham mais que dois empregados permanentes. As atividades incluem pesca artesanal, com fins comerciais, explorada por autônomo, com meios de produção próprios ou em regime de parceria com outros pescadores igualmente artesanais; exploração extrativista ecologicamente sustentável; silvicultura de florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável; aquicultura, maricultura e piscicultura de organismos que tenham a água seu normal ou mais frequente meio de vida, numa área de no máximo dois hectares de lâmina d'água ou até 500 m³ de água, quando a exploração se efetivar em tanque-rede. Esse grupo engloba ainda, comunidades quilombolas e povos indígenas que desenvolvem atividades produtivas agropecuárias, não agropecuárias e de beneficiamento e comercialização de produtos; e agricultores familiares que se dedicam à criação ou ao manejo de animais silvestres para fins comerciais, conforme legislação vigente (BACEN, 2011).

As fontes de financiamento do PRONAF-crédito também foram ampliadas (SCHNEIDER et al, 2004). Em 1996, as fontes eram o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que respondia por 67% dos recursos aplicados, e a exigibilidade bancária¹⁷ (MATTEI, 2005). Entre 1996 e 2004, o FAT representava aproximadamente 80% dos recursos e as outras fontes eram os Fundos Constitucionais do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO), criados pela Constituição de 1988 com o objetivo de promover o desenvolvimento das regiões mais pobres; os recursos do Tesouro Nacional, alocados no Orçamento Geral da União; a exigibilidade bancária e, mais recentemente, os Bancos Cooperativos como o Bansicredi e o Bancoob (SCHNEIDER et al, 2004).

Para que os mecanismos de financiamento do PRONAF ganhassem efetividade, coube ao Estado desempenhar um papel crucial na equalização das taxas de juros, das despesas administrativas e, muitas vezes, avalizar as operações para cobrir o risco do sistema bancário. Mesmo assim, depois de mais oito anos de existência, os operadores do PRONAF restringem-se basicamente ao Banco do Brasil e ao Banco do Nordeste, duas instituições públicas (SCHNEIDER et al, 2004, p.4).

¹⁷ É o percentual de recursos captados pelos bancos comerciais e depositados no Banco Central (SCHNEIDER et al, 2004).

Pode-se notar, portanto, que houve constantes tentativas por parte dos formuladores do PRONAF de aperfeiçoar o programa através da ampliação do número de agricultores familiares atendidos, do aumento dos valores liberados por família ou do aumento do número de atividades financiáveis, entre outras medidas.

2.5 Críticas ao PRONAF

Mattei (2005) acredita que as mudanças ocorridas no Pronaf após 1999, no intuito de aumentar a inserção de novos beneficiários, transformaram o programa em uma efetiva “política nacional de fortalecimento da agricultura familiar”.

Guanziroli (2007) argumenta que houve expansão considerável do programa:

Após 10 anos de execução não cabe nenhuma dúvida que o programa se estendeu de forma considerável por todo o território nacional, ampliou o montante financiado, desenvolveu programas especiais para atender diversas categorias, assumiu a assistência técnica e reforçou a infraestrutura tanto dos próprios agricultores como dos municípios em que se encontra (GUANZIROLI, 2007, p.302).

Porém, o mesmo autor alega que o PRONAF não deveria abranger os setores mais carentes da agricultura familiar, pois concorda com o estudo INCRA/FAO, de 1996, de que esse segmento deveria ser alvo de políticas agrárias e sociais e não terem acesso ao crédito. Antes de fornecer crédito, seria imprescindível resolver questões básicas de saúde, educação, terra e infraestrutura que possibilitassem a transformação da propriedade em um “estabelecimento verdadeiramente agropecuário” (GUANZIROLI, 2007, p. 311). Para o autor, o crédito destinado aos setores altamente descapitalizados, não se constitui em elemento efetivo de superação da pobreza no meio rural.

Segundo Schneider, Mattei e Cazella (2004), o grupo B, localizado em áreas de pobreza rural, apresenta baixa produção e potencial reduzido de aumento da produção a curto prazo, mas não sugerem que o grupo deva ser excluído do programa.

Aquino e Schneider (2010), por outro lado, questionam a efetividade do programa justamente por alegar que ele prefere financiar agricultores já integrados ao mercado. Afirmam que o PRONAF não cumpre com a missão e objetivos¹⁸ estabelecidos: a redução das desigualdades sociais e regionais, no intuito de transformar o quadro gerado por décadas de políticas governamentais conservadoras voltadas à modernização tecnológica da agricultura; e o fortalecimento da agricultura familiar por meio do aumento de emprego e renda, respectivamente.

Para os autores, o programa é bastante concentrador, tanto a nível regional, já que beneficia muito mais a região Sul, quanto em relação aos grupos. Os grupos D e E, os dois mais capitalizados entre os beneficiários, recebem os maiores volumes de recursos, mesmo não sendo os mais numerosos. E ainda acrescenta que a junção dos grupos C, D e E, a partir de 2008, em um único denominado “Agricultores Familiares”, foi uma maneira de o governo mascarar a concentração na distribuição. Uma vez que ao incorporar um grupo numeroso e de baixa renda, o grupo C, aos mais capitalizados do programa, impossibilitaria a análise detalhada da distribuição de recursos.

A desigualdade na distribuição desse crédito rural pode ser visualizada na Tabela 11. Os recursos sempre estiveram concentrados na região Sul do país. No período entre as safras 2003/2004 a 2009/2010, a região Nordeste fechou um número significativo de contratos, mas o volume total de recursos não era elevado como os destinados à região Sul. Tal concentração se deve, em parte, ao fato de a região Sul apresentar o volume maior de agricultores familiares capitalizados e, que por isso podem obter valores mais elevados de financiamento. Em contrapartida, a região Nordeste concentra a maior parte dos agricultores familiares do grupo B, os quais adquirem os menores valores de empréstimo dentro do programa (SEAGRI/DEAGRI1/GER1, 2011).

¹⁸ Para Corrêa e Silva (2009) e SEAGRI/DEAGRI1/GER1 (2011), o objetivo inicial do programa era resolver o problema de escassez de crédito de agricultores familiares já integrados no mercado e, só posteriormente se preocupou com a inclusão social de agricultores familiares mais descapitalizados.

Tabela 11 – Distribuição dos contratos e dos recursos por região, a partir de dados da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF)

Região	Contratos				Valor Financiado			
	95/96 a 98/99	99/00 a 02/03	03/04 a 05/06	06/07 a 09/10	95/96 a 98/99	99/00 a 02/03	03/04 a 05/06	06/07 a 09/10
Norte	1%	3%	6%	6%	2%	6%	10%	9%
Nordeste	19%	28%	39%	34%	13%	18%	22%	17%
Sul	68%	53%	37%	39%	65%	52%	42%	46%
Sudeste	10%	12%	15%	17%	18%	16%	18%	22%
Centro-Oeste	2%	3%	4%	4%	3%	8%	7%	7%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: adaptado de SEAGRI/DEAGRI1/GER1 (2011).

Para Abramovay e Veiga (1999), a concentração ocorrida nos dois primeiros anos do programa foi devido à escassez dos recursos, o que fez com que os bancos escolhessem os produtores que pudessem adquirir as maiores quantias. Este direcionamento não estava relacionado à eficiência econômica na operação dos recursos liberados, mas principalmente à capacidade de oferecer garantias reais e contrapartidas (aplicações, compra de seguros, etc.), os quais reduzem os riscos das operações e ampliam ganhos colaterais do sistema bancário.

Mattei (2005, p. 20-21) acrescenta outros motivos possíveis para a concentração dos recursos na região Sul:

- a) o peso econômico e as pressões das agroindústrias na região Sul do país sobre os agricultores a elas vinculados. No ano de 1996, por exemplo, 32% do total dos contratos de crédito para custeio foram para a cultura do fumo; 14% para a cultura do milho; e 8% para a cultura da soja, indicando um alto grau de concentração dos recursos do Pronaf em produtos típicos das cadeias agroindustriais do país que são bastante competitivas no mercado internacional e controladas por empresas agroindustriais ligadas aos setores de carnes e de fumo;
- b) um nível maior de organização dos agricultores familiares, além de uma tradição de luta pelo crédito rural mais fortemente incorporada à pauta de reivindicação dos agricultores familiares da região Sul;
- c) uma organização mais limitada dos agricultores familiares da região Nordeste, o que se traduz em um baixo poder reivindicatório;

d) um processo de integração produtiva maior na região Sul do país, cuja integração agroindustrial submete mais fortemente os agricultores à lógica operacional das agroindústrias.

Em relatório do Tribunal de Contas da União (TCU) elaborado em junho de 2002, após auditoria operacional do Pronaf em Santa Catarina (VILAÇA, 2002a), o relator afirma que o perfil dos agricultores da região Sul, considerado o melhor frente ao risco de crédito das outras regiões, é um dos principais fatores de concentração de recursos. O baixo risco é decorrente da elevada produtividade da pequena propriedade da região Sul, principalmente por conta da produção de fumo, principal produto financiado pelo Pronaf até aquele ano. Aproximadamente 98% dos financiamentos de fumo com recursos do Pronaf eram efetuados na região Sul.

Há um sistema de integração entre as empresas fumicultoras e os produtores, o qual vigora no país desde 1918 e é caracterizado pelo controle, exercido pelas empresas, dos processos de produção e comercialização, pela compra de toda a produção e pela fixação do preço da matéria-prima (VILAÇA, 2002a).

Segundo o relatório, a escolha dos agricultores que tomarão o empréstimo é realizada pela própria empresa fumageira, sendo que no momento da liberação do empréstimo para os agricultores, o valor é transferido para a conta da empresa. Dessa forma, o recurso era emprestado à empresa integradora, e não ao produtor. O agricultor funcionava somente como um elo no financiamento.

Para o banco, esse sistema de integração oferece baixo risco, uma vez que a empresa entrava como avalista de todos os contratos e lhe permitia debitar os valores para quitar as obrigações da própria conta corrente. Além de reduzir os custos operacionais, pois a empresa também preenchia todas as propostas de crédito (VILAÇA, 2002a).

Em cartilha elaborada pelo Banco do Brasil, em 2011, a instituição afirma que “a contratação de operações por entidades parceiras do agricultor e do Banco do Brasil resulta em maior agilidade, comodidade e abrangência na disponibilização do crédito” (BANCO DO BRASIL, 2011a, p.6).

Outro problema do programa, apontado por Aquino e Schneider (2010), é a inclusão de produtores com elevado nível de renda (Tabela 12), com a criação do grupo E, a partir da safra 2003/2004. Até a safra 1999/2000, o limite de renda bruta familiar

para se tornar um beneficiário do PRONAF era de R\$ 27,5 mil, o que representava uma barreira de entrada para os agricultores mais capitalizados. No decorrer dos anos, porém, os valores de enquadramento no programa foram continuamente aumentados, permitindo o acesso dos agricultores com níveis de renda elevados.

Tabela 12- Limite de renda bruta anual dos grupos beneficiários do PRONAF-crédito nas safras de 1999/2000 a 2007/2008

Grupos	Renda Bruta Anual Limite (em Reais)			
	Safra 1999/2000	Safra 2001/2002	Safras 2003/2004 e 2004/2005	Safra 2007/2008
A	Beneficiários da Reforma Agrária			
B	1.500,00	1.500,00	2.000,00	4.000,00
C	8.000,00	10.000,00	14.000,00	18.000,00
D	27.500,00	30.000,00	40.000,00	50.000,00
E	Inexistente	Inexistente	60.000,00	110.000,00

Fonte: adaptado de Aquino e Schneider (2010).

Essa medida de inclusão e o estabelecimento, desde a safra 2007/2008, do teto de R\$ 110 mil de renda bruta anual para que o agricultor pudesse pleitear o auxílio governamental, provocaram além da ampliação do programa, outras duas consequências importantes: o aumento da interferência do sindicalismo patronal na execução nacional e local do programa, a fim de beneficiar seus associados; e o fato de o grupo em questão ser constituído pelos candidatos aos financiamentos mais capitalizados e com capacidade de oferecer aos bancos garantias reais e contrapartidas, os quais tenderão a consumir elevado volume dos recursos do programa, sobretudo de investimento (AQUINO; SCHNEIDER, 2010).

Segundo a SEAGRI/DEAGRI1/GER1 (2011), a inclusão dos agricultores familiares com renda de até R\$110 mil; a criação da linha PRONAF- Mais Alimentos (safra 2008/2009), cujos montantes financiados excedem em muito os valores anteriormente liberados¹⁹ no âmbito do programa; e o aumento dos valores de financiamento para as linhas convencionais²⁰ acarretaram a elevação dos valores financiados a partir da Safra 2008/2009 (Gráfico 1), mesmo havendo redução do número de contratos.

¹⁹ Para a modalidade investimento, por exemplo, o teto saltou de R\$36 mil para R\$110 mil. (SEAGRI/DEAGRI1/GER1, 2011).

²⁰ Na safra 2009/2010, o Pronaf-investimento passou de R\$36 mil para R\$50 mil e o Pronaf custeio de R\$30 mil para R\$50 mil, ambos destinados ao grupo "agricultores familiares". (SEAGRI/DEAGRI1/GER1, 2011).

Aquino e Schneider (2010) afirmam que os gestores da política de crédito do PRONAF acreditaram ter obtido êxito ao enquadrar o programa à diversidade da agricultura familiar devido ao aumento das linhas de crédito, com maior abrangência e inclusão de atividades não agropecuárias e proteção ao meio ambiente; às novas regras adotadas e a inclusão de agricultores periféricos, os grupos A e B. Isto, segundo os autores, não se confirma, já que essa análise esquece-se de considerar o fato de os produtores com menor renda continuarem sendo excluídos dentro dessa política, uma vez que não são os clientes preferenciais dos bancos.

Os autores ressaltam que a despeito do fato de o programa ter sido fonte relevante de financiamento público para diferentes segmentos da agricultura nacional entre 1996 e 2008, nos últimos anos do período em questão, vem se fundamentado numa lógica evolucionista que define os agricultores familiares com os maiores níveis de renda (os grupos D e E) como seu público preferencial.

Entre os anos-safra 1999/2000 e 2003/2004 (Tabela 13), os grupos C e D, foram os primeiros tanto em valor financiado quanto em número de contratos. Os dados da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) mostram que a maior parte dos recursos liberados de 2001 a 2004 (Tabelas 14 e 15) foram para os grupos D (41,5%) e C (27,0%), totalizando 68,5% de todo o montante contratado (SEAGRI/DEAGRI1/GER1, 2011). Lembrando que conforme os dados apresentados na tabela 1 (ver 1.1), os agricultores do grupo A correspondiam a 9,84% do total de agricultores familiares enquadráveis no PRONAF, o grupo B a 64,23%, o grupo C a 17,66% e os grupos D e E a 5% e 3,26%, respectivamente (FRANÇA; DEL GROSSI; MARQUES, 2010).

Tabela 13 – Distribuição percentual dos recursos do PRONAF, por grupo de acordo com dados da SAF.

Grupo	Contratos				Valor Financiado			
	99/00 a 02/03	03/04 a 05/06	06/07 a 07/08	08/09 a 09/10	99/00 a 02/03	03/04 a 05/06	06/07 a 07/08	08/09 a 09/10
A	7%	2%	2%	2%	18%	8%	5%	3%
B	9%	25%	26%	29%	2%	7%	7%	6%
C	41%	38%	30%		25%	24%	17%	
D	35%	22%	28%		47%	38%	40%	
E		3%	7%			12%	20%	
Não identificado	8%	9%	6%	69%	8%	11%	12%	91%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: SEAGRI/DEAGRI1/GER1 (2011)²¹.

Quando o grupo E foi criado, em 2003, recebeu volume correspondente a 6,6% do total financiado, superando os volumes recebidos pelos grupos A/C e B juntos. E em 2004, o valor financiado para o grupo E aumentou 150,4% em relação a 2003, enquanto o número de contratos quase dobrou (Tabela 14).

Tabela 14 - Montante do Crédito Rural do PRONAF no Período de 2001 a 2004, a partir de dados da SAF

Grupo/ Enquadramento	2001	2002	2003	2004	Total	%
Grupo A	330.151,09	417.157,92	541.513,04	451.620,52	1.740.442,57	12,5
Grupo A/C ²²	7.990,15	24.156,70	49.165,61	47.716,92	129.029,38	0,9
Agroindústria				189,3	189,3	0,0
Grupo B	53.260,96	84.366,51	134.544,91	391.596,40	663.768,78	4,7
Grupo C	575.334,60	696.641,67	1.051.532,30	1.444.110,61	3.767.619,18	27,0
Grupo D	888.446,02	1.036.252,61	1.734.162,70	2.147.099,80	5.805.961,13	41,5
Grupo E			264.587,95	662.489,37	927.077,32	6,6
Identificado/ Não registrado			12.824,03	32,83	12.856,86	0,1
Total	2.153.351	2.404.851	3.806.899	5.611.570	13.976.671,38	10

Fonte: adaptado de Sousa e Valente Junior (2006).

²¹ A categoria “não identificado” engloba os financiamentos para os quais não foram registrados o grupo do beneficiário. Incluindo também o grupo A/C. Nos casos em que o grupo não existia no período em questão, a célula foi deixada em branco. O período 2006/2007 a 2009/2010 foi dividido em dois subperíodos, pois a partir do ano-safra 2008/2009 os grupos C, D e foram unificados.

²² O grupo A/C foi criado pela Resolução n.º 3.206 de 2004, provavelmente houve uma reclassificação dos financiamentos de custeio para o grupo A, para que este grupo fosse mencionado no período de 2001 a 2003.

Tabela 15 – Número de contratos do PRONAF no período de 2001 a 2004, a partir de dados da SAF.

Grupo/ Enquadramento	2001	2002	2003	2004	Total	%
Grupo A	37.740	41.644	45.292	35.457	160.133	3,5
Grupo A/C	4.915	13.966	21.510	19.368	59.759	1,3
Agroindústria Familiar				1	1	0,0
Grupo B	106.716	168.910	150.792	394.616	821.034	18,0
Grupo C	369.558	410.414	543.939	626.126	1950.037	42,6
Grupo D	280.251	264.390	344.058	350.519	1239.218	27,1
Grupo E			28.257	50.994	79.251	1,7
Identificado/ Não registrado			1	6	7	0,0
Total	799.180	899.324	1133.849	1477.087	4309.44	10

Fonte: adaptado de Sousa; Valente Junior (2006).

No que tange aos agricultores familiares de menor renda, houve, no período 1999/2000 a 2002/2003, maior ênfase nos financiamentos aos assentados pelo processo de Reforma Agrária do que nos financiamentos aos agricultores familiares mais pobres, pertencentes ao grupo B (SEAGRI/DEAGRI1/GER1, 2011, p.6).

Porém entre os anos-safra 2003/2004 e 2005/2006 o número de financiamentos ao grupo B aumentou acentuadamente, decorrente em parte da eliminação da exigência, nessas operações, de garantias reais e pessoais de terceiros. Nesse período, o grupo B foi responsável por 25% do total, superando a marca de 1,2 milhão de contratos, embora o valor dos financiamentos respondesse por apenas 7% do total (SEAGRI/ DEAGRI1/GER1, 2011).

Bittencourt, Magalhães e Abramovay (2005) destacam que nenhuma operação de crédito com recursos dos Fundos Constitucionais foi realizada para o grupo B, enquanto o risco era 50% ou integralmente assumido pelos bancos. Acrescentam que foi necessária uma mudança na lei para determinar que esses Fundos assumissem 100% do risco para que os bancos passassem a operar essa linha de crédito e, que o mesmo ocorreu com as operações do Pronaf- Floresta e Pronaf-Semiárido.

De acordo com Abramovay (2002), o sistema bancário tem cada vez menos interesse por clientes incapazes de oferecer garantias patrimoniais ou contrapartidas. “Contratos de baixo montante, destinados a pessoas em situação precária e de capacidade empreendedora incerta são tudo o que os segmentos mais importantes do sistema financeiro querem ver a distância” (ABRAMOVAY, 2002, p. A3). O autor afirma que a dificuldade de acesso ao crédito por esses “clientes”

indesejados foi agravada nos últimos anos devido à globalização financeira. E que as tentativas de solucionar a questão através de organizações estatais enfrentam dois grandes problemas: a inadimplência generalizada que provocaram a quebra dos bancos estatais; e os elevados custos de transação, muitas vezes inviáveis, envolvidos no empréstimo para populações pobres.

Segundo Vilaça (2002a), o sistema bancário não é adequado para atender boa parte do público-alvo do programa por operar sob um sistema de crédito tradicional, fundamentado em cadastro e garantias. Explica que os pequenos produtores rurais não possuem as condições necessárias para enquadrar-se nesse sistema. Por outro lado, não considera que as garantias tenham que ser dispensadas, pois mesmo diante dos reduzidos juros cobrados, o Pronaf-crédito ainda se constitui em uma operação de empréstimo.

Em outro relatório do TCU, disponibilizado quase um mês depois no Diário Oficial da União (DOU), o mesmo relator argumentou que o sistema bancário procurava financiar o produtor que possuísse as melhores condições de pagamento e situação financeira e o melhor cadastro (VILAÇA, 2002b). Infere-se com isso, que os bancos destinavam, intencionalmente, a maior parte dos recursos para os grupos com maior poder aquisitivo dentro programa. Naquele período, essa conclusão seria um tanto óbvia, uma vez que o risco de financiamentos para os grupos A, B e A/C, menos capitalizados, era integralmente assumido pelos agentes financeiros.

Abramovay (2002), Mattei (2005) e Guanzirolí (2007) também apontam o setor bancário público, como uma das principais barreiras ao crescimento do programa, pois, segundo os autores, os bancos resistem à ampliação da base social do programa. Este entrave foi parcialmente resolvido com a criação dos Fundos de Aval²³, os quais proporcionaram acesso de novos beneficiários aos recursos (GUANZIROLI, 2007).

O relator menciona que o Manual de Crédito Rural recomendava que as instituições financeiras exigissem preferencialmente o penhor cedular²⁴ ou a alienação fiduciária do bem financiado como garantia para o crédito de investimento, 10% dos

²³ O Fundo de Aval é instrumento de garantia do financiamento a ser contratado por mini e pequenos produtores rurais para atividades de custeio; ele supre as exigências feitas pelo banco para emprestar dinheiro aos agricultores (LOPES, 2005).

entrevistados no estado de Santa Catarina disseram que o banco tinha exigido a hipoteca da propriedade, cujo custo é muito mais alto. Mas lembra que o estabelecimento de garantias era de livre convenção entre as partes (VILAÇA, 2002a). Portanto, sendo de livre escolha, abre espaço para que o agente financeiro determine as condições que mais lhe garantam retorno. Se os bancos agem de maneira inadequada frente aos potenciais beneficiários mais descapitalizados do Pronaf, isso se deve, em parte, às aberturas existentes nas normas de concessão de crédito, como o Manual de Crédito Rural.

Vilaça (2002a) continua afirmando que seria difícil realizar uma avaliação mais precisa do impacto de exigências onerosas, como a de hipoteca, sobre o desempenho do programa, pois o número de contratos de crédito de investimento era bastante reduzido. Entretanto supunha que uma maior difusão dessa prática poderia comprometer a efetividade do Pronaf, uma vez que devido à fragilidade do segmento, qualquer custo adicional representaria um ônus significativo para o agricultor.

Uma das conclusões apontadas pelo relatório do TCU foi o elevado número de “solicitações, expressas ou dissimuladas”, feitas pelos agentes financeiros de reciprocidade bancária para a liberação do crédito. O principal produto oferecido foi o seguro de vida, o qual aumenta o custo da transação e pode anular a vantagem financeira dada pelo Pronaf aos beneficiários. Segundo o relator, outras formas de contrapartidas, como a aquisição de títulos de capitalização ou as aplicações financeiras, não privam o produtor do valor empenhado, mas reduzem o capital disponível para uso nas atividades produtivas ou privam outros agricultores de acessar crédito mais barato liberado pelo programa, caso não aceitem a oferta de produtos bancários (VILAÇA, 2002a).

O PRONAF-crédito sempre seguiu uma política de pagamento branda com juros baixos e com alto percentual de subsídio (GUANZIROLI, 2007). Na safra 2007/2008, por exemplo, as taxas de juros cobrados no Brasil eram das mais altas do mundo (AQUINO; SCHNEIDER, 2010), e os recursos do Pronaf eram ofertados a taxas entre 0,5% e 5,5% a.a. a depender do grupo de classificação do agricultor e da modalidade do financiamento (custeio ou investimento). Além disso, em algumas

²⁴ É o penhor de bens móveis ou mobilizáveis formalizado por meio de Cédulas de Crédito. Deve

modalidades de financiamento, os produtores que honrassem os seus compromissos nas datas previstas podiam obter descontos de 25% até 45% do valor emprestado (MDA/SAF/PRONAF, 2007).

Segundo a teoria econômica, taxas de juros muito baixas tenderiam a reduzir o rigor na avaliação dos projetos e os recursos seriam utilizados com menos eficiência. Já para as novas teorias da economia institucional outras variáveis, além da taxa de juros, desempenham papel crucial na determinação da utilização do crédito. Estas buscam avaliar como o contexto no qual os produtores estão inseridos e o próprio desenho institucional dos programas de crédito, promovem ou não o processo de acumulação e o uso eficiente dos recursos (GUANZIROLI, 2007).

Além dos apontamentos anteriores, o programa, por ser subsidiado, requer altas somas desembolsadas pelo Tesouro para pagar os descontos de adimplência e também as taxas de equalização (diferença entre os juros cobrados dos beneficiários e a taxa SELIC). De acordo com Guanziroli (2007), no período de 2000 a 2005, em média 44,5% do valor liberado foi utilizado para equalizar juros e descontos de adimplência, conforme mostra a tabela abaixo. O autor afirma que o montante destinado à equalização dos juros é bastante elevado se comparado com outras políticas agrícolas.

Tabela 16 – Recursos liberados do PRONAF e valor das equalizações

Ano	Montante de crédito (em milhões de Reais) (b)	Equalizações (c)	% c/b
2000	2.189	1.191	54.41
2001	2.153	1.268	58.89
2002	2.405	1.447	60.17
2003	3.807	1.594	41.87
2004	5.747	2.794	48.62
2005	6.3	1.782	28.29
Total	22.601	10.076	44.58

Fonte: adaptado de Guanziroli (2007).

O relatório do TCU (Vilaça, 2002b) aponta como solução para a redução dos custos a diminuição do uso dos recursos dos fundos constitucionais e, uma maior aplicação de recursos provenientes das exigibilidades bancárias, porque esta fonte não depende de equalização por parte do Tesouro.

No entanto, a maior utilização dos recursos da exigibilidade bancária implicaria em redução dos empréstimos liberados aos grupos A, B e A/C, uma vez que estes não necessitam apresentar garantias aos agentes financeiros apenas quando se tratam de operações cujas fontes são os fundos constitucionais.

O elevado custo do PRONAF também está associado aos valores pagos aos bancos para emprestar os recursos.

“Para fazer um empréstimo de R\$ 1.300,00 o Tesouro gasta R\$ 544,36. Desse gasto do Tesouro, a metade vai para o agricultor, sob a forma de rebate por pagamento em dia e subsídio à taxa de juros. A outra metade vai para o Banco do Brasil, a título de spread²⁵ e de taxa de serviço. Para cada real emprestado a esta categoria de produtores, o Tesouro gasta quarenta e um centavos, dos quais a metade com a intermediação bancária.” (ABRAMOVAY, 2002, p. A3).

O estudo intitulado “Quem produz o que no campo: quanto e onde II”, realizado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) em parceria com o Instituto Brasileiro de Economia (IBRE), a partir de micro dados do Censo Agropecuário 2006, apresenta uma crítica mais extremista ao PRONAF. A pesquisa foi realizada a pedido da Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária (CNA), entidade sindical que representa o setor patronal rural. Além de questionar a importância e efetividade do programa, argumenta que os grupos não enquadrados pelo Pronaf apresentam resultados muito superiores aos da Agricultura Familiar e, que esta chama atenção apenas por ser uma categoria numerosa (FGV; IBRE, 2010).

Segundo a pesquisa, os produtores rurais não enquadrados no programa correspondem a apenas 30,7% das propriedades rurais brasileiras, são responsáveis por 76,3% do Valor Bruto da Produção agropecuária nacional (80,1% da produção agrícola/silvícola e por 65,8% da produção pecuária). Já os produtores enquadráveis, embora representem 64,4%²⁶ das propriedades rurais do país, são responsáveis somente por 19,5% da produção agrícola/silvícola e por 33,3% da

²⁵ O spread bancário mínimo é o valor necessário para cobrir todos os custos de captação, administrativos, de inadimplência e tributários que incidem sobre as operações bancárias, considerando que o banco tenha lucro zero (CARDOSO; KOYAMA, 1999).

²⁶ Estes dados sobre percentual de propriedades familiares e não familiares não conferem com os do Censo Agropecuário 2006 (IBGE, 2009), no qual foram identificados 4.367.902 estabelecimentos da agricultura familiar, o que corresponde 84,4% dos estabelecimentos no Brasil (ver Tabela 19).

produção pecuária. E o Valor Bruto da Produção agropecuária destes últimos é de apenas 22,9% (FGV; IBRE 2010), conforme mostra a Tabela 17.

Tabela 17 – Número de estabelecimentos, em valor absoluto e percentual, e VBP agropecuária por grupos, segundo micro dados do Censo Agropecuário de 2006

Grupos/subgrupos	Número de estabelecimentos	% número de estabelecimentos	% VBP agropecuária (com indústria rural)
Pronaf A	384.619	7,4	1,4
Pronaf B	2.435.080	47,1	6,6
Pronaf AF	510.968	9,9	14,8
Agricultores não familiares	1.589.798	30,7	76,3
Não identificados	255.024	4,9	0,8
Total	5.175.489	100	100 ²⁷

Fonte: adaptado de FGV/IBRE (2010).

A análise do VBP apresentado pelo estudo FGV/IBRE (2010) difere dos valores divulgados pelo IBGE (2009). O IBGE (2009) afirma que a agricultura não familiar foi responsável pelo maior valor de produção na maioria das atividades, porém o percentual no valor de produção é de 62,2% do total (Tabela18) e não 76,3%, como apresentado pelo estudo.

Tabela 18– Valor da produção em 2006, segundo Censo Agropecuário

Tipo de estabelecimento	Total	
	Estabelecimentos	Valor (em mil Reais)
Total	4.596.439	143.821.309
Agricultura familiar - Lei nº 11.326	3.886.842	54.367.701
Não familiar	709.597	89.453.608

Fonte: adaptado de IBGE (2009).

O estudo afirma ainda que

mais de dois terços dos enquadráveis geram um Valor Bruto da Produção tão baixo que se questiona a possibilidade de algum instrumento voltado à produção vir a alterar significativamente o nível de renda deste segmento. O fato é que produzem praticamente para o autoconsumo e não geram receita nos estabelecimentos. Se sua sobrevivência vêm da receita de outras fontes, seria justificável inclusive caracterizá-los como residentes rurais e assisti-los com políticas sociais e de combate à pobreza, em geral mais baratas e eficazes (FGV; IBRE, 2010, p.3).

²⁷ A soma dos percentuais dos grupos A, B e AF, foi considerada como 22,9%, por isso o resultado correspondeu a 100%.

Esta crítica reflete, parcialmente, a realidade da agricultura familiar: 31% dos agricultores familiares não apresentaram renda proveniente da propriedade no ano de 2006, segundo Censo Agropecuário. Enquanto que nas unidades não familiares o percentual foi de 27% (IBGE; 2009; FRANÇA; DEL GROSSI; MARQUES, 2009).

Além do mais, os dados do Censo mostraram que quando se calcula o valor médio das receitas por área total e por área aproveitável, os resultados são muito mais favoráveis às propriedades familiares. O valor médio das receitas nas unidades familiares foi de R\$ 515/ha de área total contra R\$ 322/ha nas unidades não familiares. Levando em consideração apenas a área aproveitável dos estabelecimentos, o valor médio das receitas nas unidades familiares foi de R\$ 602/ha de área aproveitável e R\$ 402/ha nas não familiares (FRANÇA; DEL GROSSI; MARQUES, 2009).

O estudo da FGV/IBRE (2010) não considera a área pertencente a cada grupo analisado (enquadráveis e não enquadráveis), baseia-se apenas no valor percentual da quantidade de propriedades. Pode-se notar pela tabela 19, que em todas as regiões do país, o número de propriedades não enquadráveis no Pronaf é inferior ao número de enquadráveis, porém a área ocupada pela primeira categoria é sempre muito superior. Na região Centro-Oeste, onde a concentração de terras é mais acentuada, a área ocupada pela agricultura não familiar é 100 vezes superior à área das propriedades da agricultura familiar (IBGE, 2009).

Tabela 19 – Número de estabelecimentos e área das propriedades da agricultura familiar e não familiar no Censo Agropecuário de 2006

Região	Agricultura Familiar - Lei nº 11.326		Não familiar	
	Estabelecimentos	Área (ha)	Estabelecimentos	Área (ha)
Norte	413.101	16.647.328	62.674	38.139.968
Nordeste	2.187.295	28.332.599	266.711	47.261.842
Centro-Oeste	217.531	9.414.915	99.947	94.382.413
Sudeste	699.978	12.789.019	222.071	41.447.150
Sul	849.997	13.066.591	156.184	28.459.566
Brasil	4.367.902	80.250.452	807.587	249.690.939

Fonte: adaptado de IBGE (2009).

Além do mais, os agricultores não enquadráveis, podem acessar crédito no sistema financeiro sem maiores problemas por possuírem renda e garantias aceitáveis para oferecer e têm infraestrutura capaz de proporcionar maior produtividade por hectare

(Tabela 20) e, assim obter maior retorno. Segundo os dados do IBGE (2009), entre os estabelecimentos que declararam receita no Censo Agropecuário de 2006, a receita média era de R\$ 136.575,00 por unidade produtiva não familiar, enquanto a receita média de cada unidade familiar era R\$ 13.633,00.

Tabela 20 - Produtividade de lavouras selecionadas em estabelecimentos familiares e não familiares no Censo Agropecuário de 2006

Produto	Familiar (A)	Não familiar (B)	(B/A)
Feijões (preto, cor e fradinho)	618	1.151	1,86
Arroz	2.741	5.030	1,84
Milho	3.029	4.303	1,42
Cafés (arábica e robusta)	1.179	1.582	1,34
Mandioca	5.770	7.541	1,31
Trigo	1.480	1.822	1,23
Soja	2.365	2.651	1,12

Fonte: IBGE, 2009.

O estudo da parceria FGV/IBRE (2010) também não menciona a importância inquestionável da agricultura familiar como maior geradora de empregos no campo, demonstrada nas tabelas 21 e 22.

Tabela 21 – Pessoal ocupado na Agricultura Familiar, segundo dados do Censo Agropecuário de 2006

Tipo de estabelecimento	Pessoal ocupado no estabelecimento					
	Total		Gênero			
			Homens		Feminino	
	Total	De 14 anos e mais	Total	De 14 anos e mais	Total	De 14 anos e mais
Total	16.567.544	15.505.243	11.515.194	10.919.257	5.052.350	4.585.986
Agricultura Familiar - Lei nº11.326	12.322.225	11.412.590	8.174.002	7.666.373	4.148.223	3.746.217
Não familiar	4.245.319	4.092.653	3.341.192	3.252.884	904.127	839.769

Fonte: adaptado de IBGE (2009).

O total de pessoas ocupadas no campo diminuiu de 17,3 milhões (GUANZIROLI, BASCO, 2010b) em 1996 para aproximadamente 16,6 milhões, o que revela uma continuação menos acentuada do êxodo rural. Em relação ao pessoal ocupado na agricultura familiar, houve redução em todas as regiões, com exceção da região Centro-Oeste que apresentou aumento de 7,2% da mão-de-obra (FRANÇA; DEL GROSSI; MARQUES, 2009).

Tabela 22 – Pessoal ocupado na Agricultura Familiar por região, segundo os Censos Agropecuários 1995/1996 e 2006

Região	Pessoal ocupado (total)		% AF/Total	
	1995/1996	2006	1995/1996	2006
Norte	1.542.577	1.456.344	82,2	88
Nordeste	6.809.420	6.716.762	82,9	87,2
Sudeste	2.036.990	1.871.374	59,2	57
Sul	2.839.972	2.413.457	83,9	82,6
Centro-Oeste	551.242	590.918	54,1	58,5
Brasil	13.780.201	13.048.855	76,9	78,8

Fonte: adaptado de França; Del Grossi e Marques (2009).

Um dia após a publicação do estudo da FGV/IBRE, o MDA manifestou-se de forma categórica às críticas apresentadas, por meio de nota em seu site:

Agora, a CNA se utiliza de um truque metodológico que, por pobre e primário, não consegue esconder uma realidade social em mudanças e não impedirá a continuidade das políticas públicas de desenvolvimento rural. A CNA retirou do universo da agricultura familiar um conjunto expressivo de estabelecimentos rurais, entre os mais dinâmicos e produtivos. Seu critério escondeu quase 1 milhão de agricultores e agricultoras familiares (NOTA MDA: A AGRICULTURA FAMILIAR FAZ BEM AO BRASIL, 2010).

Analisando todas as críticas aqui expostas, percebe-se que elas diferem entre si, havendo dois extremos: autores como Aquino e Schneider (2010) e Corrêa (2009) que defendem a continuação do programa e que este esteja voltado ao atendimento das necessidades dos agricultores familiares mais pobres; enquanto Guanziroli (2007) e a FGV/IBRE (2010) julgam os agricultores mais descapitalizados como inaptos à obtenção dos créditos do PRONAF, afirmando que estes deveriam receber assistência social e não crédito agrícola subsidiado.

Apresentadas as críticas ao programa, aborda-se o processo de concessão de crédito, incluindo as regras gerais e específicas que afetam os grupos estudados nesse trabalho.

2.6 Concessão de crédito

Os créditos liberados pelo PRONAF (BACEN, 2009) são destinados ao custeio, investimento ou integralização de cotas-partes de agricultores familiares em cooperativas de produção. Os créditos de custeio financiam atividades agropecuárias, não agropecuárias e de beneficiamento ou industrialização de produção própria ou de terceiros agricultores familiares enquadrados no Pronaf, excluídos os classificados nos grupos A ou B.

Os agricultores do grupo B que comprovarem à instituição financeira participação no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) ou no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) ou que explorem as culturas de girassol, amendoim e mamona, solteiras ou consorciadas, em regime de parceria ou integração com indústrias de biodiesel, podem receber financiamento de custeio agrícola para a produção de alimentos e para as citadas culturas, com risco para a instituição financeira, desde que observados as datas de plantio e os municípios recomendados no Zoneamento Agrícola de Risco Climático (ZARC) divulgado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (BACEN, 2011).

As taxas efetivas de juros são de 1,5% a.a. para uma ou mais operações que somadas atinjam valores de até R\$10 mil por beneficiário em cada safra; de 3% a.a. para valores entre R\$10 mil e R\$ 20 mil/beneficiário/safra; de 4,5% a.a. para valores entre R\$20 mil e R\$50 mil por mutuário em cada safra (BACEN, 2011).

Os prazos de pagamento são de até 3 anos para as culturas de açafrão e palmito e de 2 anos para as demais culturas, observado o ciclo de cada empreendimento; já para o custeio pecuário ou para agroindústria, o prazo é de até 1 ano. E os vencimentos para o custeio agrícola não devem ultrapassar a 90 dias após a colheita, e para a pesca o prazo é de no máximo 90 dias após o fim do período em que a espécie alvo do pescador esteve no período do defeso (BACEN, 2011).

Os créditos de custeio podem ser renovados automaticamente conforme necessidade das atividades assistidas e poderão ter seus valores atualizados, uma vez por ano agrícola, com base nos orçamentos elaborados pelos agentes financeiros (BACEN, 2011).

Essa modalidade de crédito pode ser usada para manutenção do beneficiário e de sua família, aquisição de animais destinados à produção necessária à subsistência, compra de medicamentos, agasalhos, roupas e utilidades domésticas, construção ou reforma de instalações sanitárias e outros gastos indispensáveis ao bem-estar da família (BACEN, 2011; MDA/SAF, 2011).

Os créditos de investimento, segundo a cartilha do MDA/SAF (2011), são destinados ao financiamento de investimentos em projetos técnicos capazes de oferecer retorno financeiro e recursos suficientes para o pagamento do empreendimento; investimentos que visem o beneficiamento, o processamento e a comercialização da produção e a exploração de turismo rural; e compra de equipamentos e programas de informática com vistas a aprimorar a administração dos empreendimentos rurais e das unidades agroindustriais, mediante indicação em projeto técnico.

O limite para o crédito de investimento é de R\$ 130 mil, os juros são de 1% a.a. para operações de até R\$ 10 mil e de 2% a.a. para operações acima de R\$ 10 mil. O prazo de pagamento é de dez anos (AGRICULTURA FAMILIAR: PLANO SAFRA DA AGRICULTURA FAMILIAR 2011/2012, 2011).

Conforme o MCR 10 (BACEN, 2011), os créditos para integralização de cotas-partes são destinados aos agricultores familiares filiados a cooperativas de produtores rurais, onde ao menos 70% dos sócios ativos são classificados como agricultores familiares enquadrados no Pronaf e que, no mínimo, 55% da produção beneficiada, processada ou comercializada sejam provenientes de associados enquadrados no Pronaf, comprovado pela apresentação de relação escrita com o número da DAP de cada associado; o patrimônio líquido deve estar entre R\$25 mil e R\$100 milhões; e associação deve ter ao menos 1 ano de funcionamento. Esse financiamento pode ser aplicado em capital de giro, custeio ou investimento, ou para a integralização de cotas-partes dos agricultores familiares filiados a cooperativas de produção.

O limite por cooperativa é de R\$10 milhões, podendo atingir R\$ 20 milhões em casos excepcionais, mediante aprovação pela instituição financeira de projeto apresentado pela cooperativa emissora das cotas-partes, respeitando o limite de R\$10 mil por cooperado participante do projeto financiado. A taxa efetiva de juros é de 4% a.a. e o prazo para o pagamento é determinado pelas instituições financeiras e fixado em até 6 anos para a parcela de recursos a ser aplicada em investimento fixo; e até 3 anos nos demais casos (BACEN, 2011).

A concessão dos créditos²⁸ deve respeitar condições impostas pelas Resoluções 3.559, 3.589 e 3.600 (BACEN, 2011):

- a) não há obrigatoriedade de apresentação de projeto de assistência técnica para os financiamentos de custeio ou investimento, porém, caso o agente financeiro julgue necessário, poderá pedir prestação de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater);
- b) as formas de pagamento, monitoria, avaliação e prestação da Ater são determinadas pela Secretaria de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário e pelo INCRA, de acordo com suas competências;
- c) os agentes financeiros devem registrar o nome do programa no instrumento de crédito, sendo dispensados de informar a fonte de recursos do financiamento. Porém são proibidos de reclassificar a operação para fonte de recursos com maior custo de equalização sem a expressa autorização do Ministério da Fazenda;
- d) os créditos podem ser liberados de forma individual ou coletiva. Sendo esta última, o crédito requerido por um grupo de produtores para finalidades coletivas;
- e) não há necessidade de registro em cartório para a documentação que comprova relação contratual entre o proprietário da terra e o beneficiário. Para os posseiros, a documentação não será exigida caso a condição de posse da terra esteja registrada na DAP;
- f) a escolha das garantias é estabelecida entre o financiado e o financiador, os quais devem adequá-las à natureza e ao prazo do crédito, com exceção às operações cujos beneficiários são dos grupos A, A/C e B e das linhas Pronaf Jovem, Pronaf Semiárido e Pronaf Floresta quando o risco for da União ou dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO). Casos em que é suficiente a garantia pessoal do proponente;
- g) é vedada a exigência de reciprocidade bancária na concessão de crédito;
- h) a exigência de cadastro de clientes será decidida pelas instituições financeiras;
- i) no momento da formalização do crédito, a instituição financeira deve requerer do preponente a declaração do montante de crédito contratado em outras instituições sob a égide de recursos controlados do crédito rural e dos FNO, FNE e FCO;

²⁸ Foram consideradas apenas as condições gerais que influenciam a concessão de crédito aos grupos A, B e A/C.

- j) o agente financeiro deve privilegiar o atendimento de propostas que visem o financiamento da produção agroecológica;
- k) 30% do volume de crédito do programa devem ser destinados, preferencialmente, às mulheres;
- l) a operação de crédito deve ter vencimento antecipado quando for comprovada ocorrência de desvio ou aplicação irregular dos recursos, hipótese em que o beneficiário ficará sujeito às penalidades decorrentes da infração;
- m) os bônus de adimplência concedidos em operações cujas fontes são FNO, FNE e FCO são pagos pelos respectivos fundos.

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Agrário (2007), o primeiro passo para acessar o financiamento é obter uma DAP, documento identificador da família como beneficiária do PRONAF, que deve ser fornecido gratuitamente e sem exigência de filiação por parte das organizações emissoras. Em caso de agricultores casados, é emitida uma única DAP com titularidade conjunta.

O segundo passo é definir a atividade produtiva a ser financiada junto com a assistência técnica. Após a elaboração do projeto pela empresa de assistência técnica, o beneficiário deve levar a DAP e o projeto junto com os documentos pessoais para que o banco decida pela aprovação ou não do empréstimo, baseado na renda familiar e no retorno do que será produzido (MDA, 2007).

Segundo a cartilha “Soluções para a Agricultura Familiar”, elaborada e distribuída pelo Banco do Brasil, os documentos exigidos são DAP, carteira de identidade, CPF, certidão de casamento, se for o caso, e documentos da propriedade. Para operações de investimento é necessário também orçamento, plano ou projeto simplificado, o qual pode ser feito por empresas de assistência técnica (BANCO DO BRASIL, 2011).

Em cartilha de 2007, também do Banco do Brasil, há dicas de como manter o crédito: aplicar corretamente os recursos financiados e, em tempo adequado; pagar as parcelas em dia; comunicar ao Banco se ocorrer algum problema que prejudique o bom andamento do empreendimento e da capacidade de pagamento; e manter um bom cadastro na praça (BANCO DO BRASIL, 2007).

Os créditos concedidos são provenientes de recursos controlados do crédito rural e dos fundos FNO, FNE e FCO. Segundo normas da Resolução 3.559 do BACEN, o risco operacional será assumido integralmente pelo FNO, FNE ou FCO para operações com recursos dessas fontes destinados às linhas Pronaf Semiárido, Pronaf Grupo B, Pronaf Grupo A/C, Pronaf Grupo A e Pronaf Floresta. O risco será assumido integralmente pela União nas operações das linhas Pronaf Semiárido, Pronaf Grupo B, Pronaf Grupo A/C, Pronaf Grupo A que contarem com recursos do Orçamento Geral da União. E será integralmente assimilado pelos agentes financeiros nas operações do Pronaf Floresta e do Pronaf Jovem, que contarem com recursos do Orçamento Geral da União, salvo quando o risco for assumido pela União, conforme condições e limites definidos nos contratos de repasse realizado entre a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e os agentes financeiros (BACEN, 2011).

Para as demais linhas, o risco será 50% assumido pelos agentes financeiros e 50% pelo FNO, FNE ou FCO, para operações com recursos dos respectivos fundos, exceto quando forem recursos repassados pelos fundos aos bancos administradores para aplicação com risco operacional integral dos agentes financeiros. E nos casos restantes, o risco será assumido integralmente pelos agentes financeiros, salvo na existência de norma contrária em portaria específica de equalização. (BACEN, 2011).

2.6.1 Concessão de crédito aos grupos A, B e A/C

O grupo A somente pode obter créditos de investimento, os quais devem ser concedidos por meio da apresentação de projeto técnico ou, caso a instituição financeira permita, de proposta simplificada se as inversões programadas envolverem técnicas simples e conhecidas pelos agricultores da região ou quando for crédito destinado à ampliação de investimentos anteriormente financiados (FAQ - PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR, 2010). Os limites de crédito são:

a) de R\$20 mil²⁹ por beneficiário para assentado do PNRA. Este valor deve ser liberado no mínimo em três operações, conforme projeto técnico. O montante por operação não pode ultrapassar R\$7,5 mil. O recurso só pode ser concedido caso o assentamento disponha de casas construídas, água potável e vias de acesso que possibilitem o transporte regular; se o INCRA houver liberado créditos de apoio inicial e primeiro fomento aos agricultores assentados e ainda, ocorrer comprovação da correta aplicação desses recursos. O MCR ainda ressalta que apenas poderão ser liberados os créditos da segunda e da terceira operações se houver comprovação da capacidade de pagamento e da situação de normalidade e correta aplicação da operação anterior. Em caráter de excepcionalidade, o limite poderá ser concedido em operação única, sob a condição de que o Grupo Executivo Estadual de Políticas de Reforma Agrária (Gera) ou outra instância que o substitua autorize. Nesse caso, deve ser apresentada justificativa técnica comprovando a necessidade e viabilidade da operação;

b) de R\$20 mil por beneficiário para beneficiário do PNCF. A liberação pode ocorrer em uma ou mais operações, de acordo com o projeto técnico, mediante comprovação da capacidade de pagamento. Quando houver mais de uma operação, é necessária a comprovação de situação de normalidade e correta aplicação da operação anterior (FAQ - PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR, 2010).

A taxa de juros para o grupo A é de 0,5 % a.a. e há bônus de 40% sobre cada parcela do principal, caso seja quitada dentro do prazo (FAQ - PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR, 2010). O prazo para pagamento é de até 10 anos, incluindo até 3 anos de carência (BANCO DO NORDESTE, 2011).

Para os agricultores adimplentes enquadrados nesse grupo há ainda, disponível para financiamento, um crédito suplementar cujo teto é de R\$6 mil, liberado em uma única operação. É um crédito de investimento destinado ao financiamento de projeto de estruturação complementar. Os juros são de 1% a.a. e não há bônus de adimplência. O prazo também é de até 10 anos, sendo até 3 anos de carência. (BANCO DO NORDESTE, 2011).

²⁹ O crédito poderá chegar a R\$21,5 mil/beneficiário quando o projeto incluir a remuneração da

Podem também fazer financiamento do grupo A, “novo agricultor que manifeste interesse em explorar a parcela ou lote de agricultor assentado que abandonou ou evadiu-se de projeto de reforma agrária ou do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) ou Banco da Terra” (BACEN, 2011, p. 50-51), desde que o INCRA ou UTE/UTR entregue ao agente financeiro documento que comprove aptidão do novo assentado ao crédito. Este documento deve conter além da identificação do proponente do crédito, o valor da avaliação dos bens e benfeitorias realizadas na parcela ou lote abandonado e, não pode ser emitido a parente em primeiro grau do antecessor e ou a assentado que tenha obtido anteriormente crédito de investimento do Pronaf, na condição de proprietário da terra. O valor do financiamento para este novo assentado será determinado em conformidade com avaliação fornecida pelo INCRA ou UTE/UTR, respeitado o teto do grupo A (BACEN, 2011).

O agricultor classificado no grupo B somente pode obter créditos de investimento cujo teto é de R\$7,5 mil e cada operação não pode ultrapassar R\$ 2,5 mil. As taxas de juros são as mesmas aplicadas ao grupo A e o bônus de adimplência é de 25% sobre o valor de cada parcela da dívida. O prazo para pagamento é de até 2 anos, incluindo até 1 ano de carência (BANCO DO NORDESTE, 2011).

O agricultor enquadrado no grupo A/C pode adquirir financiamento de custeio com limite de R\$ 5 mil por operação e, contratar no máximo 3 operações. A taxa de juros é de 1,5% a.a. e não há bônus de adimplência. Para atividades agrícolas, o prazo para quitação da dívida é de até 2 anos e, para atividade pecuária é de até 1 ano (BANCO DO NORDESTE, 2011; AGRICULTURA FAMILIAR, 2011).

Segundo as Resoluções 3.559 e 3.570 do Banco Central, os agricultores dos grupos A e A/C podem contratar operações do Pronaf Floresta, Pronaf Semiárido ou Pronaf Jovem, com risco integral para a União ou para os FNO, FNE e FCO. A condição inicial para o beneficiário do grupo A é de que tenha quitado ao menos 2 parcelas do contrato original ou do financiamento renegociado ou de recuperação. E para beneficiário enquadrado no grupo A/C é de ter liquidado 1 operação. Para ambos os grupos, nenhum dos membros da unidade familiar deve estar inadimplente; deverá haver laudo da assistência técnica comprovando situação de regularidade do empreendimento, capacidade de pagamento e necessidade do novo empréstimo.

Apenas um membro, por vez, de cada unidade familiar poderá contratar 1 operação do Pronaf Floresta, do Pronaf Semiárido ou do Pronaf Jovem e, podem contratar mais de 1 operação dentro das 3 linhas, caso tenha pagado integralmente a operação anterior referente a uma dessas linhas.

O beneficiário do Pronaf pode acessar créditos dos programas de investimento do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) ou outros créditos de investimento rural, desde que apresente projeto técnico comprovando a capacidade produtiva representada pelos fatores terra, mão-de-obra familiar e acompanhamento técnico; e a capacidade de pagamento. O limite de endividamento deve ser compatível com as condições financeiras necessárias à operação do projeto de investimento. E o preponente deve, ainda, apresentar as garantias exigidas pelo agente financeiro (BACEN, 2011).

Ao requerer o financiamento, os potenciais mutuários enquadrados nos grupos A e A/C devem entregar ao agente financeiro uma nova DAP. O documento pode ser fornecido pelo INCRA, caso sejam beneficiários do PNRA, pela Unidade Técnica Estadual ou Regional (UTE/UTR), quando se tratar de beneficiários do PNCF, ou ainda pelas instituições públicas de assistência técnica e extensão rural que possuírem convênios com o INCRA ou com a UTE/UTR. A validade da DAP emitida por instituição conveniada está atrelada à publicação do respectivo convênio e comprovação da entrega de documento que ateste a parceria ao agente financeiro. Na verdade, a DAP será exigida em qualquer linha de financiamento dentro do Pronaf (BACEN, 2011; MDA 2007).

Para agricultores do grupo B, a DAP é suficiente para atestar a vinculação do beneficiário com a terra e a atividade, para fins de concessão de crédito. A critério do banco, a DAP também poderá ser aceita como comprovação de vínculo para os demais agricultores familiares, desde que o financiamento, de custeio ou de investimento, não ultrapasse R\$10 mil (BACEN, 2011).

As Resoluções 3.559 e 3.600 do BACEN tratam da remuneração dos agentes financeiros referentes às operações de financiamento com recursos dos FNO, FNE e FCO: 6% a.a. sobre os saldos devedores nas operações destinadas ao grupo B; 2% a.a. sobre os saldos devedores diários atualizados e mais 2% sobre os pagamentos realizados pelos beneficiários nas operações do grupo A/C; e 2% a.a. sobre os

saldos devedores diários atualizados para os financiamentos destinados ao grupo A, devendo ser mensalmente debitada à conta do respectivo fundo (BACEN, 2011).

Quando o agente financeiro receber taxa de administração de 3% a.a. sobre o patrimônio líquido do fundo constitucional, deverá ser descontado do patrimônio líquido, para o cálculo dessa taxa de administração, o total das operações concedidas aos grupos B e A/C (BACEN, 2011).

Diante do exposto, pode-se verificar que o PRONAF possui regras, valores e taxas diferenciadas para os diversos grupos atendidos, seguindo uma lógica que além de social, devido aos descontos aos quais os agricultores fazem jus³⁰ a depender da regularidade do pagamento das parcelas do financiamento, é também bancária, uma vez que agricultores são segmentados em grupos e os mais capitalizados podem receber maiores quantias em empréstimos.

Sendo essa lógica bancária duramente criticada, tanto por tornar o PRONAF um programa oneroso, quanto por gerar, segundo alguns autores mencionados no texto, um direcionamento da distribuição dos recursos aos agricultores com as melhores capacidades produtivas e de apresentação de garantias reais e contrapartidas. O que não mudaria, segundo eles, o quadro de concentração de recursos no campo e não reduziria as diferenças de desenvolvimento regionais existentes no país.

³⁰ Os agricultores do grupo A/C não recebem bônus de adimplência, nem os do grupo “Agricultores Familiares” quando os valores financiados são inferiores a R\$20 mil (BANCO DO NORDESTE, 2011).

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Nas seções abaixo serão apresentados os métodos e procedimentos de coleta e análise de dados, os quais foram utilizados com o propósito de responder ao problema de pesquisa proposto neste estudo, além de classificar o tipo de pesquisa, fazer uma descrição geral da mesma e caracterizar os participantes entrevistados.

3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa

Para atender aos objetivos propostos pelo estudo foi realizada uma pesquisa qualitativa, exploratória e descritiva, por meio de pesquisa bibliográfica e utilização de roteiros de entrevistas semiestruturadas com dezenove beneficiários do PRONAF enquadrados nos grupos A ou A/C; três extensionistas rurais da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER); duas presidentes de Associação de Trabalhadores Rurais de municípios do interior da Bahia; dois funcionários da Secretaria de Agricultura Familiar e com o professor Doutor do Programa de Pós-Graduação em Agronegócios da UNB (PROPAGA), Sérgio Sauer, que orienta projetos direcionados à Agricultura Familiar. Buscou-se por meio de entrevistas com diferentes atores envolvidos direta ou indiretamente no programa e/ou que possuem elevado conhecimento sobre ele, obter pontos de vista diversificados em relação ao problema pesquisado.

Segundo Creswell (2010, p. 26), “a pesquisa qualitativa é um meio para explorar e para entender o significado que os indivíduos ou os grupos atribuem a um problema social ou humano”. Tem como características (CRESWELL, 2010, p.208) a tendência de os pesquisadores coletarem os dados pessoalmente “no campo e no local em que os participantes vivenciam a questão ou o problema que está sendo estudado”, a coleta de dados ocorre por meio de exame de documentos, observação do comportamento ou de entrevista com os participantes e, não se costuma usar ou se basear em questionários ou instrumentos desenvolvidos por outros pesquisadores.

Ainda segundo esse autor, os pesquisadores qualitativos geralmente coletam diferentes formas de dados, tais como entrevistas, observações e documentos, ao invés de confiarem em uma única fonte de dados; focam na aprendizagem do significado que os participantes dão ao problema em todo o processo de pesquisa e, não ao significado que os pesquisadores trazem para a pesquisa ou que os autores expressam na literatura; além de buscar desenvolver um quadro complexo do problema estudado, envolvendo o relato de múltiplas perspectivas, identificação dos diversos fatores relacionados a uma situação e, normalmente, o esboço do quadro mais amplo do qual a questão surge. A análise é construída pelo processo indutivo a partir das particularidades para os temas gerais; e a interpretação é feita pelo pesquisador por meio dos significados dos dados coletados, a qual não pode estar separada de sua origem, história, contexto e entendimentos anteriores (CRESWELL, 2010).

A principal finalidade de pesquisas exploratórias é desenvolver, elucidar e mudar conceitos e ideias, com intuito de formular problemas mais precisos ou hipóteses que podem ser pesquisadas em estudos futuros. Normalmente utiliza levantamento bibliográfico e documental, entrevistas não padronizadas e estudos de caso. Não é comum o uso de procedimentos de amostragem e técnicas quantitativas nestas pesquisas (GIL, 2008).

Já as pesquisas descritivas têm por objetivo principal “a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relação entre variáveis” (GIL, 2008, p. 29). Estão incluídas nesta classificação, por exemplo, as pesquisas cuja finalidade é levantar opiniões, atitudes e crenças de uma determinada população e, ainda, aquelas que visam identificar as relações existentes entre variáveis. A pesquisa descritiva neste trabalho cumpriu o papel de expor o processo de concessão de crédito e suas regras.

A pesquisa bibliográfica é elaborada através do levantamento de material já publicado em livros, revistas, jornais, teses, dissertações, CDs, material disponibilizado na internet, etc. A principal vantagem da pesquisa bibliográfica é possibilitar ao pesquisador uma visão mais ampla do fenômeno do que se obteria caso a pesquisa fosse realizada apenas com dados primários. A desvantagem desse método consiste no fato de algumas fontes secundárias apresentarem erros na coleta ou na análise dos dados, o que acarretará reprodução ou ampliação dos

erros no trabalho. Para evitar tal possibilidade, faz-se necessário verificar as condições em que os dados foram coletados, analisar criteriosamente cada informação e usar diversas fontes (GIL, 2010).

3.2 Participantes do estudo

O estudo contou com a participação de dezessete beneficiários do PRONAF enquadrados no grupo A e dois no grupo A/C; três extensionistas rurais da EMATER, sendo um do Estado de Goiás e os outros dois do Distrito Federal; duas Presidentes de Sindicatos de Trabalhadores Rurais de municípios do interior da Bahia; dois funcionários da Secretaria de Agricultura Familiar; e o professor Doutor do Programa de Pós-Graduação em Agronegócios (PROPAGA) da UNB, Sérgio Sauer.

A idade média dos beneficiários entrevistados é de aproximadamente 48 anos. Como já apontado em vários artigos, os agricultores entrevistados têm baixo nível de escolaridade: apenas um concluiu o Ensino Médio, um chegou até o 2º ano do Ensino Médio e um terminou o Ensino Fundamental. Do restante, seis cursaram até a 4ª série do Ensino Fundamental e cinco até a 5ª série, os demais até a 3ª série ou menos (Tabela 23).

Tabela 23 – Grau de escolaridade dos beneficiários entrevistados

Grau de escolaridade	Número de beneficiários
Ensino médio completo	1
Ensino médio incompleto	1
Ensino fundamental completo	1
Ensino fundamental incompleto	16
Total	19

Dos dezenove entrevistados, apenas quatro são mulheres, demonstrando predominância dos homens como chefes de família no meio rural. Em média, o número de membros da família morando no mesmo lote, incluindo o agricultor, é de 4,2 (Tabela 24). Como todos moravam com o (a) parceiro (a) ou cônjuge, isso mostra que a redução de filhos por mulher também ocorreu no campo, acompanhando as mesmas tendências da área urbana, e que o êxodo rural ainda é

constante, pois a maioria dos entrevistados com filhos adultos disseram que estes deixaram a propriedade em busca de melhores condições de vida nas cidades.

Tabela 24 – Características gerais dos beneficiários entrevistados

Média de idade	Média de membros da família	Gênero	
		Homens	Mulheres
48	4,2	15	4

Quanto ao local de residência, dez participantes são de Planaltina-DF (Fazenda Larga), três de Arinos - MG, três de Água Fria - GO, um de São João Daliança - GO e dois de Formosa - GO. Todos assentados da Reforma Agrária.

Os três extensionistas rurais entrevistados prestam assistência técnica há mais de 15 anos pela EMATER. O trabalho desses profissionais dentro do PRONAF é elaborar planos projetos de investimento ou custeio para os potenciais beneficiários e, após a aprovação pelo banco, prestar orientação técnica (BACEN, 2007). No caso de projetos de investimento, a assistência deve compreender ao menos o período de implementação do projeto, limitado a 4 anos (BACEN, 2011). Segundo um dos entrevistados há a obrigatoriedade de se fazer no mínimo três visitas anuais à propriedade para monitorar o andamento do projeto. Eles também podem classificar as famílias de agricultores em grupos e emitir DAP, exceto para o grupo A, cuja função é exclusiva do INCRA (BACEN, 2011).

As duas presidentes de sindicatos rurais emitem DAPs e auxiliam os potenciais beneficiários na aquisição do empréstimo do PRONAF junto aos bancos, além de zelar pela manutenção do bom cadastro dos atuais mutuários através de ligações avisando sobre a proximidade do vencimento das parcelas e do contato com os extensionistas rurais da Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola S.A. (EBDA) em caso de problemas com o andamento dos projetos.

Os dois funcionários da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), órgão responsável pela gestão do PRONAF, fazem parte do quadro efetivo do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), onde essa secretaria está inserida. Eles são responsáveis pela elaboração dos planos safras anuais, pelo processo de

chamadas³¹ públicas para assistência técnica, pela elaboração de propostas de renegociação da dívida junto com os bancos, entre outras atividades.

Sérgio Sauer é Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (2002) e professor desta instituição, na Faculdade de Planaltina (FUP) e nos Programas de Pós Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural (PPG-Mader - FUP/UnB) e em Agronegócios (Propaga - FAV/UnB). Possui experiência em sociologia rural e políticas governamentais, atuando principalmente em temas como luta pela terra, reforma agrária, agricultura familiar, movimentos sociais agrários e políticas públicas para o campo (SAUER, 2012).

A pesquisa com os participantes deu-se por meio de entrevistas semiestruturadas realizadas pessoalmente pelo pesquisador e em sua maioria individuais, presenciais e gravadas.

3.3 Instrumentos de pesquisa

Os instrumentos de pesquisa são os roteiros de entrevistas semiestruturadas individuais com os diferentes participantes. De acordo com Manzini (2004), a entrevista semiestruturada se foca em um assunto sobre o qual elaboramos um roteiro com perguntas principais, que podem ser complementadas por outras questões inerentes às circunstâncias momentâneas à entrevista. Esse tipo de entrevista possibilita o surgimento de informações de forma mais livre e as respostas não estão condicionadas a uma padronização de alternativas. O autor ressalta que há também a necessidade de perguntas básicas para atingir os objetivos da pesquisa. Assim, o roteiro serve para coletar as informações básicas e como um meio para orientar o pesquisador no processo de interação com o informante.

O roteiro da entrevista semiestruturada direcionada aos beneficiários do programa utiliza vocabulário simples (Apêndice A), uma vez que diversos artigos apontam a baixa escolaridade como uma característica comum aos agricultores familiares. Ele

³¹ Consistem na contratação de serviços de assistência técnica e extensão rural para municípios específicos durante um determinado período de tempo, conforme estabelecido em cada processo seletivo (SAF, 2012).

foi criado baseado em questões relativas à concessão de crédito presentes no referencial teórico, como por exemplo, documentação necessária para aquisição de financiamento pelo PRONAF; grupo de beneficiários em que os agricultores entrevistados são classificados; garantias exigidas; recebimento ou não dos descontos devidos quando efetuam o pagamento dentro do prazo; obrigação de aquisição de produto ou serviço bancário em troca da liberação de crédito; existência de barreira de acesso ao financiamento por parte do Banco; entre outras questões pertinentes, além de questões relativas a dados demográficos como gênero, idade e escolaridade.

O pré-teste foi realizado no dia 29 de abril com três respondentes na Feira de Formosa (GO). Uma das entrevistas foi descartada, pois embora a participante tenha respondido 17 das 18 perguntas constantes no roteiro sem demonstrar qualquer dificuldade de entendimento quanto ao teor do conteúdo, disse não se lembrar do grupo em que se enquadrava e, ainda que “achava” ter obtido o empréstimo no Itaú. Em primeiro lugar, o banco Itaú, como qualquer outro banco privado, à exceção de algumas cooperativas de crédito, não faz parte dos agentes que operam o PRONAF. Segundo, o fato dela não lembrar o grupo prejudicaria a pesquisa. Os outros dois respondentes também não demonstraram qualquer dificuldade de entendimento das perguntas, exceto as referentes ao grupo de classificação e à exigência de garantia. Problemas rapidamente contornados pela substituição dos termos “grupo A” por “Pronaf A”, “grupo B” por “Pronaf B” e assim por diante; e da exemplificação do que seria uma garantia, respectivamente, fizeram com que eles respondessem as questões com assertividade. Ao explicar que aquele era um teste inicial e pedir que lessem e interpretassem as questões, os participantes demonstraram entender o que estava sendo questionado em cada pergunta.

Além da alteração na questão acima mencionada, o roteiro sofreu uma pequena mudança, com o acréscimo de três perguntas consideradas relevantes baseadas nas respostas dos primeiros participantes e o artigo de Caetano (2010), são elas:

- Qual a empresa responsável pela assistência técnica?
- Houve acompanhamento por parte da empresa de assistência técnica em todas as etapas do projeto?
- Houve fiscalização por parte do INCRA, Banco do Brasil ou outro órgão para ver se o dinheiro do PRONAF estava sendo aplicado da maneira correta?

Embora as perguntas acrescentadas saiam do foco da pesquisa, o qual é analisar a participação dos agentes financeiros na concentração dos recursos nos grupos mais abastados, essa inclusão visa verificar outras fontes de concentração para que este problema possa ser discutido de maneira mais abrangente.

Os demais roteiros (Apêndices B, C, D e E) foram elaborados a partir de dados presentes no referencial teórico e baseado nas respostas dos beneficiários do programa e, quando pertinente, também na fala dos outros participantes, segundo a área de competência de cada profissional entrevistado.

3.4 Procedimentos de coleta e de análise de dados

Segundo Creswell (2010), as entrevistas têm como vantagens serem úteis quando existe dificuldade de se observar diretamente os participantes, permitem ao pesquisador controlar a sequência do questionamento, e permitem a obtenção de informações históricas. Apresentam como limitações o fato de não permitirem a obtenção de informações diretas, uma vez que estas são filtradas segundo a visão que os entrevistados têm do problema ou questão analisados; e a presença do pesquisador pode influenciar as respostas, entre outras. No caso da primeira limitação, esta não é considerada neste estudo, pois o interesse está em identificar a visão e realidade dos entrevistados, a fim de analisar o possível papel concentrador dos agentes financeiros (bancos). Os dados coletados na entrevista são de caráter primário.

As entrevistas foram semiestruturadas e com o objetivo de garantir o sigilo das pessoas entrevistadas, não constam dados que permitam a identificação dos participantes, salvo em relação ao professor Doutor Sérgio Sauer.

As entrevistas com os agricultores familiares dos grupos A e A/C foram presenciais, em datas e locais diferentes, a saber: dois na Feira de Formosa (GO), realizada no dia 29 de abril de 2012, as quais serviram como pré-teste; dez no assentamento modelo “Fazenda Larga” em Planaltina (DF) em 05 de maio; e sete na AgroBrasília, feira de agricultores realizada no PAD-DF, nos dias 15 e 18 de maio. Apenas as sete entrevistas feitas na AgroBrasília não foram gravadas, pois o barulho intenso devido

à aglomeração de visitantes na recepção da feira dificultaria a clareza da gravação de áudio. Estas sete entrevistas foram manuscritas no roteiro elaborado.

As entrevistas com os beneficiários do programa totalizaram vinte e duas, porém três foram descartadas por apresentarem problemas que poderiam comprometer a validade dos dados: dois não tinham certeza do grupo a que pertenciam e um apresentou resposta destoante do restante do grupo entrevistado na Fazenda Larga. Este último afirmou que para obter o financiamento no grupo A necessitou apresentar avalista para a operação, mas não se recordava quem teria sido, enquanto todos os outros respondentes do mesmo assentamento não necessitaram apresentar qualquer garantia. Como ele disse que conseguiu outros financiamentos dentro e fora do PRONAF, as chances de ter confundido os créditos do programa com outras operações seria alta. Assim, decidiu-se por desconsiderar todo o questionário.

Quanto às entrevistas (Apêndice B) com os extensionistas da EMATER, duas ocorreram na AgroBrasília no dia 16 de maio com um extensionista da EMATER-GO e com outro da EMATER-DF, ambas individuais e gravadas. A terceira foi por telefone, não foi gravada, apenas manuscrita, e aconteceu nos dias 30 de maio e 06 de junho, com um extensionista da EMATER-DF que presta assistência técnica para os beneficiários da Fazenda Larga.

A entrevista com o professor Sérgio Sauer ocorreu em duas etapas: a primeira foi individual e gravada, nas dependências do PROPAGA em 17 de maio; e a segunda, deu-se por email, devido ao curto espaço de tempo que o professor dispunha naquela data. A entrevista foi baseada em roteiro (Apêndice C) que considerava as respostas obtidas das entrevistas com os beneficiários e os extensionistas acima citados, além do conhecimento prévio obtido com a revisão bibliográfica.

Em 30 de maio, foram entrevistadas as duas presidentes dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais de cidades baianas, em meio à manifestação “Grito da Terra” na Esplanada dos Ministérios. A entrevista foi simultânea com as duas respondentes e somente manuscritas, pois o barulho da manifestação inviabilizaria a clareza da gravação. O roteiro (Apêndice D) foi fundamentado nas respostas dos beneficiários do programa entrevistados.

Os dois funcionários da SAF foram entrevistados no local de trabalho, no Setor Bancário Norte em Brasília, em 01 de junho. As entrevistas foram individuais e gravadas. Inicialmente, apenas um dos funcionários participaria da entrevista, mas como este não sabia responder todas as questões do roteiro, um segundo, o qual trabalha na secretaria há muito mais tempo, respondeu as perguntas faltantes. O roteiro (Apêndice E) foi composto por questões relacionadas à avaliação e condução do programa e à assistência técnica.

As gravações das entrevistas com os beneficiários do PRONAF foram transcritas e passadas para uma tabela de Excel junto com as entrevistas manuscritas, com a intenção de facilitar a análise das respostas de todos os participantes obtidas em cada pergunta. Sendo que cada coluna correspondia a um agricultor e cada linha se referia a uma pergunta. Foram ainda acrescentados à tabela todos os comentários relevantes feitos por eles sobre a concessão de crédito, a assistência técnica e problemas enfrentados no campo. As entrevistas gravadas com os outros participantes foram transcritas para um arquivo do Word e unidas as que foram apenas manuscritas.

O processo de análise dos dados envolve “extrair sentido dos dados do texto e da imagem” (CRESWELL, 2010, p. 216-217), prepará-los para análise, representá-los, conduzir diversas análises e realizar uma interpretação mais abrangente desses dados. Trata-se de um processo permanente que compreende reflexão contínua sobre os dados, elaboração de questões analíticas e anotações durante toda a pesquisa. “Ou seja, a análise de dados qualitativos é conduzida concomitantemente com a coleta de dados, a realização de interpretações e a redação de relatórios” (CRESWELL, 2010, p. 217).

A análise dos dados coletados nas entrevistas foi realizada de acordo com a técnica de análise de conteúdo. De acordo com Moraes (1999), as abordagens qualitativas usam a análise de conteúdo como estratégia para compreender de forma mais aprofundada os fenômenos que se propõe investigar.

A análise de conteúdo valeu-se da técnica da análise temática ou categorial, a qual se baseia no desmembramento do texto em unidades (BARDIN, 2002), como forma de atingir o segundo objetivo específico proposto por este estudo: verificar se, na prática, as regras de concessão de crédito aos grupos A, B e A/C são obedecidas pelos agentes bancários, sendo apresentado na seção “Resultados verificados em

relação à concessão de crédito” (em 4.2). Além disso, fez-se uma discussão do PRONAF como política pública na seção 4.1 e mostrou as diferentes visões dos profissionais entrevistados sobre a efetividade do programa como um todo, o papel da assistência técnica e da fiscalização na seção 4.3.

4 DISCUSSÃO E RESULTADOS

Este capítulo tem por objetivo apresentar os resultados verificados em campo por meio das entrevistas com vinte e sete participantes e compará-los com os resultados de outras pesquisas e com a teoria pertinente. Para possibilitar melhor organização foi dividido em três partes: o PRONAF como política pública, resultados verificados em relação à concessão de crédito e, por último, avaliação do programa, assistência técnica e fiscalização.

4.1 O PRONAF como política pública

Nessa seção serão identificadas as etapas de definição de agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação da política do ciclo de política pública (abordado na seção 2.1.1) no contexto do PRONAF.

O PRONAF será enquadrado dentro do modelo de ciclo de política pública, pois este considera a política pública como um processo constantemente retroalimentado, em que a fase de implementação envolve aprendizado e adaptação (SABATIER, 1986), além de atentar para a interação ocorrida entre o Governo e organizações ligadas ao público-alvo do programa; e para as questões de coordenação interinstitucional (SABATIER, 1986; SAPRU, 2010).

Nessa perspectiva, o sucesso da implementação de uma política pública depende do envolvimento dos grupos e das associações da sociedade civil afetados e interessados na política no processo de formulação e implementação (SAPRU, 2010). O que é considerado no PRONAF, uma vez que as alterações ocorridas no programa anualmente são resultados das respostas do Estado ao atendimento das demandas colocadas pelos movimentos sociais e pelos agentes envolvidos ativamente no processo de implementação (MATTEI, 2005).

De acordo com Mattei (2005), essas diversas mudanças ocorridas desde o início de sua formulação foram tentativas de gerar aperfeiçoamentos para que o programa se transformasse num instrumento efetivo capaz de corresponder às necessidades de “agricultores familiares em todos os municípios e regiões do país, dentro de uma

perspectiva que privilegie a inclusão dos agricultores familiares, tornando-os cidadãos brasileiros” (MATTEI, 2005, p.63).

O início do relacionamento entre os grupos de interesse e os afetados do PRONAF e o Governo foi resultado das reivindicações do movimento sindical dos trabalhadores rurais, iniciadas na década de 1980 frente à abertura do mercado nacional com a implantação do Mercosul (SCHNEIDER et al, 2004), como anteriormente mencionado (ver 2.4), quando a agricultura familiar passou a ser parte da agenda do governo.

Quando o programa foi formulado, buscava atender apenas os agricultores familiares inseridos no mercado ou que apresentariam aumento rápido da produção mediante financiamento (CORRÊA; SILVA, 2009). Porém, depois de implementado, verificou-se por meio de avaliações que o programa não atingiria os objetivos de fortalecimento nacional desse setor e da promoção da redução da pobreza no campo senão englobasse os produtores mais pobres, posteriormente enquadrados nos grupos A, B e C. Então várias medidas foram tomadas na tentativa de incluir mais agricultores familiares no programa, além de outras que facilitassem o seu acesso ao financiamento (ver 2.5).

A dificuldade em incluir todos os agricultores familiares pode ser explicada por Abramovay e Veiga (1999, p.39), para os quais é menos complexo “indicar as características gerais da população a ser beneficiada por um programa governamental que atingir na prática o alvo desejado”. Os autores ressaltam que determinar os beneficiários do PRONAF-C, era relativamente mais difícil que definir a população a ser assistida em programas de combate à miséria absoluta, uma vez que os beneficiários do PRONAF devem pagar o financiamento obtido através dos resultados econômicos provenientes de suas atividades. Mesmo apresentando resultados positivos, o sistema bancário dificilmente se interessaria em financiá-los sem que houvesse alguma interferência governamental, pois os custos de transação bancária são superiores à sua rentabilidade potencial.

Assim, se houve dificuldade para estabelecer o público-alvo do PRONAF-C, pode-se inferir que o mesmo ocorreu para a definição dos grupos A, B e A/C, os quais oferecem um risco muito maior e geram resultados menores por não terem infraestrutura e serem ainda mais descapitalizados que o grupo C. E ainda, se os agentes financeiros provavelmente não emprestariam recursos para o grupo C sem

a ação governamental, os beneficiários dos grupos A, B e A/C enfrentariam problemas maiores para acessar o crédito.

Para a SEAGRI/DEAGRI1/GER1 (2011) as alterações ocorridas no programa, além do intuito de melhorá-lo em resposta às recorrentes avaliações realizadas, objetivavam também sua adequação às prioridades de cada Governo ou contexto político-econômico. A partir da safra de 2003/2004, por exemplo, pouco após o Partido dos Trabalhadores (PT) assumir o governo, o programa enfatizou o atendimento dos agricultores familiares do grupo B, o que provocou um direcionamento maior de recursos para a região Nordeste.

Segundo Rossi, Lipsey e Freeman (2004), um programa raramente atinge todos os objetivos e metas pré-estabelecidos por seus formuladores. Para Mitnick e Backoff (1984 apud MARTES et al, 1999, p. 106), esse distanciamento entre desenho original e implementação se dá no decorrer do ciclo de vida do programa. A ocorrência de diversas avaliações resultará em diversas alterações do desenho original e mesmo em um curto período, quando uma política foi implementada pela primeira vez e não tenha ocorrido qualquer alteração por parte dos atores envolvidos, haverá um provável grande distanciamento entre o desenho original e a implementação.

De acordo com Rossi, Lipsey e Freeman (2004), a discrepância entre formulação e implementação se deve à constante mutação do ambiente onde a política ou programa é implementado; às alterações dos interesses e da influência dos diversos grupos envolvidos e interessados em um determinado programa ou política pública, o que afeta a disposição em colaborar com o programa; e às contingências não previstas no momento da formulação.

Há ainda outros fatores responsáveis pelas diferenças entre formulação e implementação: as preferências individuais ou coletivas dos formuladores contidas nos programas e políticas podem divergir das preferências da coletividade que será afetada por essas políticas e programas ou ainda das preferências dos implementadores; os programas não são capazes de definir todo o conjunto de ações e decisões que os agentes implementadores devem seguir ou tomar, o que permite um amplo espaço para o comportamento discricionário destes (LIPSKY, 2010); a falta de conhecimento efetivo dos objetivos do programa por parte dos implementadores acarretam a eleição de objetivos próprios ou de objetivos dos

grupos envolvidos e interessados na política como base para a implementação; a discordância por parte dos implementadores das prioridades estabelecidas pelos formuladores, causando a eleição das próprias prioridades como referência de atuação; e a impossibilidade de realizar os objetivos previstos, devido à incapacidade fiscal ou administrativa das agências implementadores, aos compromissos e a lealdades de natureza política (MITNICK; BACKOFF, 1984 apud MARTES et al, 1999).

De acordo com Mattei (2005), as políticas públicas de desenvolvimento rural têm destacado o papel da institucionalidade como fator determinante de bons resultados. Houve a criação de organizações, instâncias de representação e de decisão em todos os níveis do Governo (municipal, estadual e federal) e de procedimentos técnicos e administrativos, que segundo o autor, ampliaram o papel da gestão social das políticas públicas para que a sociedade civil pudesse intervir concretamente na formulação, implementação e avaliação das políticas que visam o fortalecimento da agricultura familiar. Os agricultores e suas representações podem participar do processo de elaboração e implementação do programa de fortalecimento da agricultura familiar através dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs).

De acordo com o Decreto 1.946, de criação do PRONAF, o programa baseia-se na estratégia da parceria entre os governos municipais, estaduais e federal, a iniciativa privada e os agricultores familiares e suas organizações, e possui entre suas diretrizes: agilizar os processos administrativos, com intuito de fazer os benefícios proporcionados pelo programa chegarem rapidamente aos agricultores familiares e suas organizações; incentivar a participação dos agricultores familiares e de seus representantes nas decisões e iniciativas do programa; promover parcerias entre os poderes públicos e o setor privado para o desenvolvimento das ações previstas, como meio de obter apoio e fomentar processos verdadeiramente participativos e descentralizados.

Contudo, Mattei (2005) ressalta que essas diretrizes não foram inteiramente seguidas, pois ainda existem no programa

alguns vícios da burocracia dos órgãos públicos, os quais impedem a legitimação desse processo junto à sociedade civil, ao concentrar, excessivamente, o poder decisório nesses órgãos e ao não estimular

as instâncias que estão sendo criadas nos estados a ganhar vida própria e serem sujeitos do processo de descentralização e de democratização das políticas públicas. Esse ponto cabe explicitamente aos conselhos estaduais do Pronaf que, além de serem compostos majoritariamente por representantes de órgãos governamentais na maioria dos estados, discutem pouco as políticas de desenvolvimento rural necessárias para reverter o quadro de exclusão social a que estão submetidos os agricultores familiares de todas as unidades da Federação (MATTEI, 2005, p.63).

O programa também esbarra nos altos custos decorrentes do “imenso esforço” do Estado em reduzir o distanciamento entre a “racionalidade econômica – expressa, por exemplo, na capacidade de tomar um empréstimo e pagá-lo nas condições acordadas contratualmente – e as necessidades sociais” dos agricultores familiares (ABRAMOVAY; PIKETTY, 2005, p.59).

Tal racionalidade faz com que haja predomínio de uma lógica estritamente bancária por parte do Banco do Brasil, voltada aos segmentos de maior renda e maior integração aos mercados da agricultura familiar (ABRAMOVAY; PIKETTY, 2005). Lógica que pode ser explicada, segundo Lipsky (2010, p.13), pelo fato de os implementadores de uma política terem o privilégio de realmente fazerem a política, uma vez que “possuem considerável autonomia para determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios e penalidades a serem aplicados”. Assim, podem agir de acordo com seus referenciais, por exemplo, elegendo um grupo preferencial dentro dos beneficiários potenciais que não corresponda a população-alvo do programa ou política (LIPSKY, 2010; MARTES et al, 1999).

Para os bancos, seria muito mais vantajoso direcionar os recursos destinados aos agricultores familiares a atores econômicos de maior renda e capazes de lhes oferecer contrapartidas por tais empréstimos. E corria-se ainda o risco de que os benefícios dessa política fossem apropriados por um segmento social para os quais ela não estava endereçada – os profissionais liberais que possuíam um sítio de lazer –, que tinham de ser separados do agricultor familiar. Para que isso não ocorresse (...) foi necessário definir, em lei, a figura do agricultor familiar e, mais do que isso, determinar as condições de cumprimento dessa definição (ABRAMOVAY; PIKETTY, 2005, p.60).

Para ganhar a adesão e a obediência aos objetivos e às regras de uma política, Mitnick e Backoff (1984 apud MARTES et al, 1999) declaram ser necessária a criação de um sistema bem-sucedido de incentivos. Tentativa que foi realizada pelo governo ao remunerar o sistema bancário pagando os custos administrativos de cada operação contratual, a equalização da taxa de juros e o spread bancário (MATTEI, 2005) “destinado a cobrir possíveis inadimplências” (BITTENCOURT; ABRAMOVAY, 2001, p. 5), via Tesouro Nacional; para atender um público diferente de sua clientela habitual (ABRAMOVAY; PIKETTY, 2005). Mesmo assim, segundo Bittencourt e Abramovay (2001) e Mattei (2005), o governo ainda enfrenta dificuldades para fazer o dinheiro chegar aos necessitados.

Diante do fato de o PRONAF ser uma política pública muito onerosa e que envolve subsídios, Guanzioli (2007) defende que o programa deve ser avaliado constantemente para justificar sua continuidade, o que ocorre com frequência até o presente momento (SEAGRI/DEAGRI1/GER1, 2011).

4.2 Resultados verificados em relação à concessão de crédito

Todos os beneficiários entrevistados obtiveram empréstimo no Banco do Brasil, o principal operador do PRONAF (BITTENCOURT; ABRAMOVAY, 2001; MASCHIO, 2007; SEAGRI/DEAGRI1/GER1, 2011). Desse modo, não há como analisar se os procedimentos de um agente financeiro para o outro são diferentes com base nas entrevistas. Porém é importante ressaltar que há diversidade de atendimento de agência para agência.

Três dos beneficiários não tiveram contato com o banco no processo de liberação do recurso porque outros órgãos atuaram como mediadores na relação e, portanto, não podem avaliar a qualidade do atendimento. Nove beneficiários classificaram o atendimento como excelente, mas um entre os nove relatou que quando se tornou inadimplente, o atendimento mudou, tentou renegociar a dívida com o banco e não foi nem ouvido.

Cinco respondentes fizeram uma avaliação ruim do atendimento prestado, um deles afirmou que o funcionário do banco chegou a ameaçar os beneficiários do assentamento quando se tornaram inadimplentes. Outro disse que o funcionário do

banco agiu com descaso, perguntando se eles não sabiam fazer outra coisa além de plantar mandioca. Dois classificaram o atendimento como “bom” para a liberação da primeira parcela e moroso na liberação das duas parcelas restantes, sendo que um deles reclamou da alta rotatividade dos funcionários do banco, cada vez que ia à agência era atendido por uma pessoa diferente que nem sempre possuía conhecimento sobre o programa.

O extensionista da EMATER-GO relatou que os agricultores de Goiás normalmente reclamam do atendimento e que já presenciou algumas cenas de descaso do banco com os agricultores familiares.

Entre os agricultores da Fazenda Larga, sete fizeram o financiamento na agência de Planaltina e três na agência de Formosa. Os primeiros beneficiários do programa no assentamento pediram o empréstimo na agência de Formosa e receberam o limite de financiamento para o grupo A de uma só vez. Depois de entregarem toda a documentação, dois receberam o dinheiro em menos de um mês, e o terceiro disse ter recebido após dois ou três meses. Enquanto que na agência de Planaltina, o valor foi parcelado em três vezes e os prazos foram bastante variáveis: desde menos de um mês a um ano de espera. Dos sete participantes que obtiveram empréstimo nesta agência, dois receberam o recurso em no máximo um mês, um entre dois e três meses, dois em seis meses, um em cerca de um ano e um afirmou não se lembrar, apenas disse ter demorado muito.

Em relação aos dados gerais sobre o período de espera para obtenção do financiamento, onze responderam ter demorado no máximo um mês, dois entre dois e três meses, três esperaram cerca de seis meses, um aproximadamente um ano e dois não lembraram exatamente, um disse “alguns meses”, mas um período menor que seis e o outro só disse ter demorado.

Dos dezenove entrevistados apenas três eram clientes do banco antes de obter o financiamento, sendo que um destes teve que abrir outra conta somente para receber o benefício. Desse modo, a resistência do sistema bancário à ampliação da base social do programa apontada por Abramovay (2002), Mattei (2005) e Guanziroli (2007) não foi confirmada nessas entrevistas. Não houve diferenciação no tempo de liberação do recurso entre clientes e não clientes: os três clientes e oito dos não clientes receberam o benefício em menos de 30 dias, conforme pode ser visualizado na Tabela 25.

Tabela 25- Tempo de espera para obtenção dos recursos do PRONAF, separados nas categorias “clientes” e “não clientes” do Banco do Brasil.

Tempo de espera	Clientes	Não clientes				
	Menos de 1 mês	Menos de 1 mês	Entre 2 e 3 meses	Cerca de 6 meses	Cerca de 1 ano	Não lembram
Número de beneficiários	3	8	2	3	1	2

O técnico da EMATER-DF afirmou que a demora na liberação de crédito após a entrega da documentação é normal, porque o banco não tem pessoal suficiente. Disse que para tentar agilizar o processo, a EMATER-DF e o Banco do Brasil montaram uma estratégia: o coordenador da EMATER verifica se há falhas no projeto, se houver pede para o escritório responsável corrigir, depois um funcionário do banco vai toda semana à EMATER Central e também analisa os projetos e mostra os erros, se existirem, além de conferir a documentação do potencial beneficiário.

Depois da dupla verificação e das correções, o projeto e a documentação seguem para a agência responsável. Com isso, segundo ele, os recursos são liberados em 1 mês ou 2. Mas afirmou também que por falta de pessoal, e não por má vontade, é possível encontrar hoje em Planaltina projeto com 8 meses na agência em que o financiamento ainda não tenha sido liberado. Disse que os bancos não dificultam o acesso do produtor ao crédito sem que haja motivo. Se o agente financeiro coloca empecilho é porque o preponente possui algum tipo de restrição e, por serem dados sigilosos, os bancos não podem divulgar as restrições.

O período em que o produtor adquiriu o empréstimo mostrou muita diversidade. Um produtor obteve o empréstimo no ano 2000, dois obtiveram em 2002, quatro em 2003, um em 2006, dois em 2007, dois em 2008, cinco em 2009, dois em 2010 (Tabela 26).

Tabela 26 – Ano de obtenção dos recursos do PRONAF.

Ano de obtenção do empréstimo	Número de beneficiários
2000	1
2002	2
2003	4
2006	1
2007	2
2008	2
2009	5
2010	2
Total	19

Dos dezenove entrevistados, apenas dois tiveram de apresentar garantia pessoal: um que obteve o empréstimo em 2003 apresentou dois avalistas (membros da família e não assentados); e um segundo que contratou o financiamento em 2002 fez aval cruzado com outros três assentados. Este último afirmou ter pagado a parte que lhe cabia e que os outros três envolvidos no aval não o fizeram e ainda que estes venderam ou abandonaram a terra. Resultado: ficou com restrição no banco e não teve mais acesso ao crédito. Relatou que quase todos no assentamento estão inadimplentes por conta dessa operação de aval.

Segundo o extensionista rural da EMATER-GO e o da EMATER-DF que presta assistência técnica na Fazenda Larga, o aval cruzado era exigência comum utilizada pelo banco quando se tratava de recursos do programa destinados aos assentados, em virtude da ausência de garantia a ser oferecida. De acordo com o extensionista de GO o intuito era fazer um beneficiário “vigiar” o outro, mas afirma que essa estratégia não funcionou, pois ao invés da inadimplência se restringir a um ou outro beneficiário, todo o assentamento ficava comprometido.

De acordo com o extensionista da EMATER-GO e o beneficiário que realizou o aval cruzado, não houve preocupação real por parte de alguns assentados em usar o recurso de maneira adequada e, dada a elevada descapitalização dos beneficiários, os que aplicaram de forma prevista no projeto ficaram atrelados aos inadimplentes, pois conseguiram quitar apenas o correspondente ao valor obtido e, não ao total dos outros inadimplentes incluídos no aval.

Em empréstimos do PRONAF para o grupo C pelo sistema de cooperativas CRESOL, o aval solidário em grupos de aproximadamente cinco agricultores mostrou-se bastante eficaz. Porém, o contexto dos cooperados da CRESOL era outro: havia entre esses beneficiários uma relação de confiança, já que se conheciam anteriormente e sabiam do histórico de idoneidade uns dos outros (BITTENCOURT, ABRAMOVAY, 2001). No caso dos beneficiários dos assentamentos, os grupos de aval parecem ter sido formados de maneira aleatória, apenas considerando o fato dos envolvidos serem vizinhos.

Quatro dos entrevistados disseram que o INCRA foi o avalista das operações, provavelmente por esse motivo nenhum dos assentados que obtiveram o empréstimo em data anterior à Resolução 3.206 de 2004, com exceção dos beneficiários que apresentaram avalistas, precisou apresentar garantias ao banco. Segundo o Doutor Sérgio Sauer, na ausência de garantia, ela era fornecida pelo INCRA. No entanto, os beneficiários não deixavam de se tornar inadimplentes caso não pagassem a dívida.

Um dos técnicos da EMATER-DF disse que para o grupo A, “às vezes não é exigido pela normatização do MDA (...), mas isso depende de gerente pra gerente de banco”, uma vez que o gerente é corresponsável pelo dinheiro emprestado e tem metas a cumprir. “Se o número de inadimplentes der muito, ele é punido por isso, então muitas vezes, o gerente exige na parte de cadastro alguma coisa a mais do que tá nas normas”. Isso mostra o caráter pessoal da tomada de decisão dentro das agências, ou seja, alguns gerentes e não a instituição financeira determinam quais normas seguir.

Segue abaixo quadro resumo das exigências apresentadas ao banco para liberação dos recursos do PRONAF, a partir das entrevistas com os beneficiários do programa e de dois extensionistas rurais.

Garantias	Fala do extensionista EMATER-GO	Fala do extensionista da EMATER – DF
Foi exigido de apenas dois dos 19 entrevistados o aval para liberação do empréstimo	Em 2002 "era exigência do banco (...) para uma vigiar o outro, mas não funcionou (...), em vez de ficar um inadimplente, ficava todo o assentamento".	Para o "Pronaf A às vezes não é exigido pela normatização do MDA (...), mas isso depende de gerente pra gerente de banco".

Quadro 2 - Exigência de garantias

Embora não tenha sido confirmado em nenhuma das entrevistas a exigência de garantia de qualquer natureza posterior à Resolução 3.206, o relato do extensionista é bastante relevante, já que o universo de beneficiários entrevistados é muito reduzido em relação ao total e por este ter tido experiência em 8 assentamentos.

Dos sete entrevistados na AgroBrasília, seis disseram ter conseguido o financiamento porque o INCRA mediou toda a operação com o Banco do Brasil. Dentre os entrevistados, um afirmou que sem essa mediação não teriam acesso ao crédito por não possuírem a posse definitiva da terra; e outra disse não ter havido contato algum com o banco durante o processo de negociação, pois o próprio INCRA liberou o “dinheiro”. Ela apenas se dirigiu ao banco para entregar as notas fiscais das compras efetuadas, porque o recurso para o assentamento em que mora foi repassado diretamente às lojas onde os produtos eram adquiridos e, nunca em espécie ao beneficiário.

A intermediação de outros órgãos na relação entre banco e beneficiários parece generalizada: todos os dez assentados da Fazenda Larga, adquiriram o empréstimo mediante intervenção da associação local, a APROFAL, e da EMATER. Dessa forma, é notável a importância desses órgãos na aquisição do financiamento pelos assentados, pois eles reduzem os custos operacionais dos bancos e agilizam o processo, já que providenciam junto aos assentados e aos órgãos do governo toda a documentação necessária, ficando os assentados apenas com a tarefa de requerer o empréstimo à agência bancária e esta com a parte de verificação da documentação e análise da capacidade de pagamento.

A importância da intermediação da EMATER-DF é clara no discurso de um dos extensionistas entrevistados:

Na verdade, as funções que eram dos bancos eles repassaram para nós (...) O banco não tem pessoal pra fazer isso hoje, então o que acontece, o banco repassou as funções dele pra nós da Emater e nós por uma questão de querer ajudar o produtor, pegamos isso de bom grado (...). Porque o banco na hora em que ele pega o projeto lá, ele pega o projeto já elaborado, com toda a documentação, certidões negativas, que a gente já correu atrás de tudo pelo produtor. Se o produtor tá com CPF com problema e é pequeno agricultor, a gente vai com ele onde é o problema do CPF pra tentar resolver. Chega até o ponto de técnicos tirarem dinheiro do bolso

para pagar alguma coisa, pagar uma taxa de R\$ 5 contos para regularizar o CPF pra produtor, que ele não tem. A gente tenta fazer isso meio campo.

Apenas dois entrevistados disseram ter obtido o financiamento sem intermediação de algum órgão. Um deles, de Arinos-MG, foi sozinho à agência e afirmou que para obter o financiamento, o potencial beneficiário deve saber da existência do programa e como ele funciona, pois se chegar à agência e perguntar se há alguma linha de empréstimo direcionada aos assentados, os funcionários dizem desconhecer. O outro entrevistado contou com a ajuda do filho que é técnico agrícola, disse que no assentamento onde mora, o Santa Cruz em Formosa-GO, os beneficiários obtiveram empréstimo por conta própria, sem intermediação, mas a EMATER os auxiliou com parte da documentação.

O extensionista da EMATER-GO, ao ser perguntado sobre a impressão de haver um vínculo maior entre a EMATER e os bancos que entre estes e os assentados no processo de liberação dos recursos do programa, confirmou a impressão como verdadeira. Atribuiu o problema à baixa escolaridade e à timidez dos produtores, as quais dificultam a comunicação com o agente financeiro para explicar com clareza o que eles querem. Além de que, segundo ele, esses assentados normalmente nunca foram ao banco³². Disse que os técnicos da empresa possuem bom relacionamento com gerentes e funcionários do banco e que isso, aliado ao discernimento dos profissionais ajuda no processo.

Abramovay e Veiga (1999) afirmam que a extensão rural sempre foi crucial na mediação entre agricultores e bancos em Minas Gerais, o que demonstrou se repetir no DF e em GO. Segundo os autores, após os anos de 1970, a extensão rural passou a partilhar esse poder com os sindicatos naquele Estado.

A fraca relação entre bancos e beneficiários com as menores rendas do programa já havia sido confirmada por Bittencourt, Magalhães e Abramovay (2005). Os autores afirmam que o Pronaf conseguiu expandir o acesso ao crédito para os agricultores familiares por meio de garantias oferecidas pelo Estado sem, contudo, fortalecer a relação comercial entre agricultores e sistemas bancários.

³² Segundo uma pesquisa realizada pelo Ibase, até 1999 56% dos tomadores de recursos do Pronaf nunca tinham recebido financiamento bancário (BRASIL, 1999 apud ABRAMOVAY; PIKETTY, 2005).

Na visão do técnico da EMATER-DF entrevistado na AgroBrasília, “não é projeto do banco financiar pequeno produtor. Isso é uma coisa imposta pelo Governo Federal (...)”. Ele acrescenta que esse fato se deve aos custos operacionais envolvidos no empréstimo e às garantias apresentadas, pois em financiamentos para grandes produtores há um só documento envolvendo um montante elevado e em caso de inadimplência, o bem oferecido como garantia será tomado do mutuário. Opinião que é compartilhada pelo Doutor Sérgio Sauer pelos mesmos dois motivos.

Na opinião de outro técnico, também da EMATER-DF, não há essa seletividade por parte do banco, pois o processo de concessão de crédito, segundo ele, é o mesmo. Negou que os bancos coloquem qualquer empecilho para o acesso ao crédito pelos agricultores familiares assentados e ressaltou que na prática acontece o oposto. De acordo com o extensionista, os bancos se mostram bastantes interessados em conceder novos financiamentos e têm pressionado o escritório para que haja elaboração de novos projetos para o programa. Contudo, por conta de problemas com licenciamento ambiental, apenas dois projetos foram aprovados de novembro a maio desse ano no escritório em que trabalha. O técnico relata um problema ainda maior: no caso de novos empréstimos para irrigação, deve haver licenciamento também para esta finalidade.

Por se tratar de conta bancária para o recebimento de benefício de uma política pública, não deve ser cobrada taxa de manutenção, a não ser quando o usuário opta por abrir uma conta comum. Foi registrado apenas um caso concreto de desrespeito a essa regra, o beneficiário declarou pagar uma taxa mensal de R\$10,00 e, que não sabia que poderia ter uma conta isenta de cobrança. Dois participantes não souberam responder porque não movimentam, nem conferem extrato da conta.

Os respondentes disseram não ter havido cobrança de taxas para confecção ou alteração do cadastro bancário e, não houve em dezessete das entrevistas pedido excessivo de documentação. Conforme consta no referencial teórico, o preponente precisa apresentar DAP, documentos pessoais, documentos da propriedade e comprovação de atividade.

Dois assentados da Fazenda Larga disseram ter entregado a mesma documentação mais de uma vez para realizar uma mesma operação na agência de Planaltina, porque os funcionários alegaram não ter recebido os documentos. Um destes disse que a lista de documentação necessária não foi passada para ele de uma só vez,

quando apresentava um documento, o funcionário lembrava-se de outro que também estava faltando.

Essas falhas demonstram desorganização da referida agência e falta de conhecimento sobre a documentação necessária para a liberação dos recursos do PRONAF. Segundo um dos funcionários da SAF, a falta de conhecimento por parte dos funcionários dos bancos das regras de liberação do crédito do programa é comum.

Houve registro de dois casos de cobrança “indevida” de documentos. Uma beneficiária afirmou que o banco exigiu uma DAP nova e, embora ela tenha tentado obter outra declaração, o INCRA não liberou o documento, já que a validade de sua declaração só expiraria em 2014.

O outro caso foi relatado por um beneficiário que teve de apresentar um comprovante de compra registrado em cartório para obter o crédito. Segundo o participante, o banco disse que a liberação de financiamentos estava suspensa por conta da elevada inadimplência, então ele falou para o funcionário da agência que iria procurar meios de resolver o problema, pois acreditava que a aquisição do financiamento era um “direito” e não iria abrir mão, já que a inadimplência dos outros beneficiários não deveria, segundo ele, impedir seu acesso ao crédito. Diante da insistência do preponente, o funcionário disse que se ele fosse ao cartório para registrar a compra de duas estufas, anteriormente adquiridas de um vizinho, a última das 3 parcelas seria liberada.

Esta cobrança pode ser considerada desnecessária, porque o laudo emitido pelo técnico da EMATER que o assistia seria suficiente para comprovar a correta aplicação dos recursos na parcela anterior, critério necessário para a liberação de parcelas posteriores para um mesmo beneficiário. Porém, diante da situação de inadimplência, sobre a qual o banco deve se resguardar em cumprimento aos princípios do Acordo de Basiléia, esse empréstimo nem deveria ser concedido:

Os supervisores precisam se assegurar de que os bancos possuem processos de gerenciamento de risco de crédito que levam em consideração o perfil de risco da instituição, com políticas prudentes e procedimentos para identificar, medir, monitorar e controlar o risco de crédito (incluindo o risco de contraparte). Isso inclui a concessão de empréstimos e a realização de investimentos, a avaliação da

qualidade de tais empréstimos e investimentos, e o gerenciamento contínuo das carteiras de empréstimos e de investimentos (COMITÊ DA BASILÉIA PARA SUPERVISÃO BANCÁRIA; BANCO DE COMPENSAÇÕES INTERNACIONAIS, 2006, p.6).

Além deste beneficiário que teve de apresentar comprovante de compra registrado em cartório para obter o crédito, outros três entrevistados da Fazenda Larga reclamaram do excesso de “burocracia bancária”. Todos eles tiveram problemas na liberação do recurso para a segunda ou terceira parcela do financiamento. Um deles disse que embora os funcionários tenham prestado um bom atendimento, “os critérios do banco são um desastre”. Os motivos citados como excesso de burocracia foram entregar a mesma documentação a cada nova operação, ter de obter documentos em mais de um órgão e estes não serem entregues no dia e na hora em que são requisitados, a não liberação do recurso devido ao elevado índice de inadimplência de outros beneficiários e a exigência de licenciamento ambiental. A culpa por todos esses fatores foi atribuída à instituição financeira, mesmo que o problema não estivesse diretamente relacionado a ela, como no caso da emissão de uma nova DAP.

Os beneficiários demonstraram não entender que as três operações liberadas pelo banco são independentes e que em cada uma delas, o agente financeiro analisa o histórico cadastral do agricultor e da família nos bancos e no comércio, a capacidade de pagamento/endividamento, a viabilidade do projeto, a capacidade gerencial, técnica e mão-de-obra da família, o risco de morte do tomador do financiamento, a existência de doenças e o excesso de dívidas (FERREIRA, 2005), além de verificar a correta aplicação dos recursos da parcela anterior (BACEN, 2011).

Dentre os entrevistados que reclamaram da burocracia, estão dois beneficiários que não receberam todas as três parcelas do financiamento, um recebeu somente uma parcela e o outro recebeu duas. Ambos precisavam apresentar uma nova DAP para realizar uma nova operação, porque a validade da que possuíam havia expirado. Mas o INCRA não liberou uma outra declaração, pois o assentamento não tem licença ambiental.

A não liberação dos recursos mediante índices elevados de inadimplência é estabelecida por acordo³³ entre a SAF/MDA e o Banco do Brasil, no qual o percentual de inadimplência não pode ultrapassar os 2%. Até esse limite o Tesouro assume o prejuízo. Segundo o funcionário da SAF, o Banco permite um índice de até 5% para as regiões Norte e Nordeste por ter fraca participação na contratação dos recursos do programa nessas regiões e porque a inadimplência total na região Sul é de cerca de 1,5%, o que seria suficiente para cobrir a inadimplência das regiões Norte e Nordeste. A liberação dos recursos também deve ser fundamentada nos princípios do Acordo de Basiléia.

Em relação ao licenciamento ambiental, conforme estabelece a Resolução 237 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), de 19 de dezembro de 1997, os projetos agrícolas e os projetos de assentamento e colonização precisam de licença ambiental, sendo que o banco não pode liberar o financiamento em caso de não adequação da propriedade à legislação ambiental (BANCO DO BRASIL, 2011).

Uma das presidentes de sindicatos baianos disse que há muita burocracia por parte do banco, que os produtores têm dificuldades para conseguir toda a documentação exigida e que eles não conseguem ter acesso às linhas Pronaf-Mulher e Pronaf-Jovem. Segundo ela, a maioria dos agricultores familiares do grupo B³⁴ não possuem a posse da terra, ocupando-a na condição de arrendatário e que não possuem documentação de relação com a propriedade³⁵, o que dificulta a aquisição do empréstimo.

Em relatório de avaliação realizada pelo TCU sobre a operacionalização do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO³⁶ no Banco da Amazônia (BASA), nos estados de Rondônia, Tocantins e Pará entre 1992 e 2003, Motta (2004) relata que entre as falhas estão a morosidade na análise dos projetos, o número excessivo

³³ Segundo um dos funcionários da SAF. Não foi encontrado documento que corroborasse a afirmação e ele não soube dizer se havia portaria ou outro normativo publicado sobre esse acordo.

³⁴ As duas presidentes disseram que cerca de 80% dos beneficiários das suas cidades possuem DAP para o grupo B.

³⁵ Lembrando que segundo o Manual de Crédito Rural, para agricultores do grupo B, a DAP é suficiente para atestar a vinculação do beneficiário com a terra e a atividade, para fins de concessão de crédito (BACEN, 2011).

³⁶ Segundo o relator, o PRONAF é de longe o que apresenta maior demanda dos recursos desse fundo.

de documentos exigidos e a grande burocracia para expedição de documentos pelos órgãos de defesa do meio ambiente (MOTTA, 2004).

A burocracia está entre os motivos de não obtenção de empréstimo pelos agricultores familiares no Censo Agropecuário de 2006, conforme mostra a tabela 27.

Tabela 27 – Estabelecimentos que não obtiveram financiamento, por motivo da não obtenção, segundo a agricultura familiar no Brasil em 2006.

Motivo	Número de estabelecimentos
Falta de garantia pessoal	68.923
Não sabem como conseguir	56.205
Burocracia	301.242
Falta de pagamento do empréstimo anterior	116.86
Medo de contrair dívidas	783.741
Outro motivo	462.701
Não precisou	1.796.692

Fonte: IBGE (2009).

Dos dezenove entrevistados, quatro ainda estão no período de carência e, nenhum dos outros quinze respondentes afirmaram ter ocorrido cobrança antecipada de parcela da dívida.

Não houve nenhum relato de bloqueio de movimentação das contas dos beneficiários próximo à data de quitação da dívida como forma de garantir o pagamento. Porém, quatro mutuários do PRONAF-A disseram que após a liberação do recurso pelo banco, o valor era integralmente bloqueado e liberado apenas mediante apresentação de nota fiscal de produtos comprados e que o dinheiro era passado diretamente para as lojas onde os produtos eram adquiridos. Ou seja, os beneficiários não tiveram acesso direto ao dinheiro do financiamento.

O extensionista da EMATER-GO disse que a liberação em notas ao invés de dinheiro era uma maneira do banco controlar o uso dos recursos, porque muitos dos beneficiários jamais haviam adquirido grandes somas na vida. Afirmou que muitos produtores eram diaristas e recebiam R\$30 reais ou R\$40 reais por dia e quando eles recebiam de uma só vez R\$8 mil, perdiam o controle e acabavam desviando o dinheiro. O extensionista da EMATER-DF disse desconhecer essa prática dentro do Pronaf, afirmou que tem ciência do uso de liberação de recursos por meio de notas fiscais em outros programas como forma de impedir desvios.

Não foi encontrada norma que corroborasse ou proibisse tal prática. Segundo o relatório do TCU apresentado por MOTTA (2004), não pode haver liberação de recursos diretamente na conta corrente do mutuário sem constar o respectivo comprovante de despesa.

Um dos funcionários da SAF afirmou que em caso de recursos destinados a investimento, essa conduta deve ser norma³⁷ e, portanto, nunca se deve entregar dinheiro ao beneficiário, principalmente aos assentados, que não possuem educação de crédito e para os quais o “preço” da mudança (abandono da propriedade) está na mochila. Segundo ele, esta medida visa evitar desvios ou uso indevido dos recursos.

Bloquear o recurso neste caso não parece ser prejudicial, pois de acordo com Abramovay e Piketty (2005, p. 53), o programa “permitiu que milhares de agricultores familiares tivessem acesso ao crédito bancário pela primeira vez”, assim pode-se inferir que muitos agricultores não possuem educação de crédito, como mencionado pelo funcionário da SAF. Soma-se a isso o fato de o financiamento ser requerido para investimento em infraestrutura, ou seja, o recurso liberado deve ser utilizado para a compra de materiais ou produtos indicados no projeto, assim atrelar a liberação do empréstimo à compra destes, apenas contribui para garantir a correta aplicação dos recursos.

Não foi registrado pedido de reciprocidade bancária para a liberação do financiamento para os grupos A e A/C. Porém dois dos entrevistados que atualmente são enquadrados no grupo “agricultores familiares”, disseram que para receber o empréstimo do Pronaf-Mais Alimentos com maior agilidade teriam que adquirir um título de capitalização. Segundo um dos beneficiários da Fazenda Larga, o funcionário do Banco disse que se ele adquirisse um título de R\$500,00, o dinheiro seria liberado em uma semana, caso contrário demoraria muito mais. O mutuário comprou o produto porque precisava que o recurso saísse com certa urgência. O outro, do município de Arinos-MG, recebeu uma proposta mais pesada: se obtivesse um título de R\$5 mil, o recurso seria liberado em pouco tempo.

³⁷ O entrevistado não soube dizer qual norma estabelece essa conduta, mas afirmou que ela deve ser obrigatória. A liberação de recursos destinados a investimento em espécie, segundo ele, contraria as boas práticas bancárias.

Um terceiro respondente que também alcançou progressão social por meio do programa, afirmou que os funcionários do banco sempre oferecem produtos depois que o recurso é liberado, mas que a aprovação do financiamento não está atrelada a sua aquisição. Pode-se concluir, portanto, que a decisão de exigir ou não contrapartidas para a concessão do crédito é determinada por cada agência e, não que seja uma postura imposta pelo Banco do Brasil.

O extensionista da EMATER-DF negou ter recebido qualquer denúncia de exigência de reciprocidade bancária em relação ao grupo A e acrescentou que é comum os funcionários do banco oferecerem algum produto e, pelo fato de muitos produtores serem bastante humildes, pensam que se não comprarem o produto oferecido, o banco não vai emprestar o recurso.

No relatório de avaliação da execução do PRONAF em 27 municípios de Santa Catarina (VILAÇA, 2002a), 295 agricultores familiares entrevistados de um total de 670 declararam que houve exigência de alguma contrapartida bancária para que o empréstimo fosse liberado. O seguro de vida foi o produto mais oferecido, o qual implica em elevação dos custos da transação e pode anular a vantagem financeira dada aos mutuários pelo programa. Mesmo valores pequenos, como R\$100,00 ou R\$300,00 são muito significativos para pequenos produtores descapitalizados e podem comprometer o seu desempenho econômico (VILAÇA, 2002a).

Aqui, cabe uma questão importante: financiamentos para agricultores mais idosos oferecem risco elevado por serem de longo prazo. Segundo Ferreira (2005), a aquisição de seguro de vida reduziria tal risco. No entanto, parece difícil estabelecer uma fronteira segura entre o fato de explicar que a obtenção desse produto aumentaria as chances do preponente de receber o financiamento e o pedido dissimulado de exigência de reciprocidade.

Em relação ao pagamento do bônus de adimplência, todos os onze beneficiários do PRONAF-A que quitaram a dívida dentro do prazo receberam o benefício. Não cabe bônus para o financiamento do grupo A/C.

Quatro dos respondentes estão no período de carência, dez estão adimplentes com o programa e cinco são inadimplentes. Dentre os dez adimplentes, um vendeu a única casa que possuía localizada em uma das regiões administrativas do DF para saldar a dívida com o banco. Dois assentados da Fazenda Larga relataram ter

quitado a dívida do financiamento por meio de outras fontes porque o projeto não correspondeu ao esperado. Um terceiro beneficiário, que exerce atividade remunerada em caráter permanente fora do assentamento, pagou a primeira parcela com recursos próprios porque ainda não havia colhido a safra. Neste caso, não houve estabelecimento de um período de carência compatível com o ciclo de produção e o prazo de comercialização.

Dentre os inadimplentes, um está nessa situação devido à realização de aval cruzado e não por falta de quitação das parcelas. Um não pagou por conta da baixa no preço do tomate na época da colheita e, dois, da cidade Água Fria-GO, porque a líder do assentamento os instruiu a comprar animais velhos e outros bens de baixa “qualidade” constantes no projeto. A outra beneficiária nesta situação não quis dizer o motivo da inadimplência.

O extensionista da EMATER-DF cita alguns motivos de inadimplência entre os beneficiários do Pronaf A. Segundo ele, os produtores desse grupo têm uma demanda acumulada por necessidades básicas: “é um sapato pro filho, é uma roupa pra mulher, é um remédio pra esposa que tá doente, é a comida que tá faltando em casa”, por isso eles acabam empregando parte do dinheiro recebido do programa para suprir essas carências e, o que sobra, às vezes, não é suficiente para aplicar na produção. E não aplicando na produção, não haverá retorno para o pagamento do banco.

Na Fazenda Larga, por exemplo, observou-se que todos os beneficiários do programa têm casa de alvenaria, as quais foram construídas com recursos próprios³⁸, segundo dois dos beneficiários e o extensionista rural que os assiste, e não com recursos liberados pelo crédito instalação do INCRA (CREDITO INSTALAÇÃO, 2011). Para obter o financiamento do PRONAF, os potenciais beneficiários devem possuir casas contruídas (ver alínea “a” da seção 2.6.1), assim pode-se presumir que em um ambiente onde predomina a escassez de recursos, o investimento em construção com recursos próprios pode aumentar o problema.

Outro motivo apresentado pelo extensionista da EMATER-DF seria a premeditação de alguns dos assentados em receber a terra e posteriormente vendê-la para

³⁸ De acordo com o extensionista, a Fazenda Larga não é um projeto de assentamento comum, pois foi uma área colonizada que obteve reconhecimento posterior como assentamento pelo INCRA.

adquirir casa em regiões periféricas ou carro. Segundo ele, a maioria das pessoas que estão em assentamento não está pensando em produção, mas em gerar capital com a venda da terra recebida pela reforma agrária. Afirmou que nos três assentamentos em que trabalhou, metade das propriedades já foi vendida para outras pessoas.

O terceiro motivo, segundo o extensionista, é a dificuldade do trabalho no campo. Muitos dos beneficiários não possuem experiência no meio rural, não têm hábito de trabalhar arduamente sob sol quente o dia todo e, por isso, preferem ir para a cidade e ganhar “uma bolsa escola”.

Na opinião do extensionista, o governo, o Banco Central e os bancos têm que manter uma posição firme na cobrança dos recursos. Os beneficiários devem enxergar os recursos do programa como um crédito que deve ser pago.

Opinião que é compartilhada por um dos funcionários da SAF: “crédito é dívida e dívida tem que ser paga. Não é dinheiro dado. Não é bolsa escola”. Segundo ele, essa ideia de crédito a ser pago é, muitas vezes, distorcida pelo próprio Estado, que em alguns casos anistia a dívida ou estende os prazos.

O funcionário afirmou que de vez em quando surgem boatos, nem sempre verdadeiros, de que o governo vai perdoar a dívida do crédito rural e isso provoca um verdadeiro alvoroço na região, porque os beneficiários param de pagar pelo recurso recebido, confiantes de que serão anistiados.

Para evitar que mais empréstimos sejam tomados em municípios onde esses boatos circulam foi criada em setembro de 2009 a portaria 19 da SAF/MDA, a qual estabelece que os agentes financeiros devem suspender novas operações para o grupo B, caso a taxa de inadimplência no município seja igual ou superior a 15% e forem registrados 50 ou mais contratos em atraso no município, à exceção das propostas que já estiverem na agência para serem analisadas e que poderão ser contratadas até 30 dias após a divulgação da suspensão (BRASIL, 2009).

Para MOTTA (2004), a flexibilidade do Governo Federal na cobrança da dívida estimula uma cultura de inadimplência tácita bastante disseminada por quem utiliza os recursos do FNO: mais cedo ou mais tarde, serão sempre beneficiados por alguma medida governamental que possa estender o seu prazo de pagamento ou mesmo anistiar a dívida.

Segundo os dois técnicos da EMATER entrevistados na AgroBrasília, o índice de inadimplência dos assentamentos é muito elevado, superam em muito os 50%. Tal fato foi confirmado por um dos assentados entrevistados em Formosa-GO, o qual afirmou que dos quarenta beneficiários do seu assentamento, apenas quatro ou cinco não se tornaram inadimplentes. Segundo ele, a inadimplência foi fruto do mau uso dos recursos liberados, pois ao invés de investir em produção, os beneficiários utilizaram o dinheiro para compra de carro e outros bens. Disse também que no ano passado o governo tentou renegociar a dívida, mas que nenhum deles está preocupado em quitar e, por isso, nem buscaram renegociar.

Em artigo apresentado ao 48º Congresso da SOBER, em 2010, sobre o impacto do PRONAF no assentamento Vereda I³⁹, localizado em Padre Bernardo-GO, Caetano (2010) relata que o assentamento apresenta elevado índice de inadimplência. Os beneficiários obtiveram empréstimo do PRONAF-A em 2002 e do PRONAF-A/C em 2003, mas por conta do atraso⁴⁰ na liberação do recurso nos dois anos somado à falta de infraestrutura básica de água, energia elétrica, educação, estradas e saúde no assentamento no período da liberação, à ausência de acompanhamento da assistência técnica⁴¹, à queda abrupta de preços da mandioca plantada e da alta descapitalização dos assentados, o resultado foi o endividamento geral. Acrescenta ainda que não há por parte dos assentados demonstração de despreocupação em pagar o recurso público, pelo contrário, eles se mostraram “muito incomodados com o fato de serem devedores e muito interessados em cumprir seus compromissos” (CAETANO, 2010, p.14).

A não adequação da liberação de recursos ao calendário agrícola, a qual propicia a inadimplência involuntária do mutuário, segundo Motta (2004), não é exclusividade do Banco do Brasil, no relatório do TCU, esse mesmo problema foi encontrado nas operações do BASA.

³⁹ Trata-se de um estudo de caso realizado com trinta de um total de setenta famílias do referido assentamento, por meio de observação direta e entrevistas estruturadas e semiestruturadas (CAETANO, 2010).

⁴⁰ Os recursos saíram em época imprópria para o plantio. Em 2002, os contratos foram assinados em junho, mas o benefício só foi liberado em dezembro (CAETANO, 2010).

⁴¹ Segundo os assentados, a Sinuelo, empresa contratada para prover assistência técnica, apenas assinou os projetos, sem fazer qualquer avaliação ou orientação. Não houve acompanhamento por parte da empresa no andamento dos projetos (CAETANO, 2010).

4.3 Avaliação do programa, assistência técnica e fiscalização

As avaliações do programa apresentaram certa diversidade. Segundo o extensionista da EMATER-GO, o PRONAF é um grande programa nacional destinado à agricultura familiar, mas apresenta falhas na condução. Mencionou a fraca ligação do produtor com o Banco do Brasil (“Eles têm uma dificuldade para acessar o crédito. Se não for através da EMATER...”); as condições da assistência técnica a nível nacional; e a aptidão dos produtores como principais entraves.

De acordo com o extensionista, a assistência técnica é deficitária e não atende o produtor como deveria e, por isso, todos os Estados reclamam da assistência prestada. Para ele, a deficiência está relacionada ao número reduzido de técnicos no campo.

A aptidão ao trabalho no campo está relacionada à tradição do produtor rural. Segundo o extensionista, boa parte dos assentados não possui qualquer experiência no meio rural, alguns eram eletricitas, pedreiros, etc. e foram “arrebanhadas” numa periferia da cidade por movimentos da reforma agrária, os quais buscam “fazer número e não têm um critério de seleção de agricultores”. O sucesso dos empreendimentos é muito maior quando os produtores beneficiados já tem tradição no campo, ou seja, são filhos de agricultores ou ex-agricultores.

Para Adelar Pretto, líder do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) do Rio Grande do Sul, a tradição na terra também é um fator importante para o sucesso do empreendimento rural. Sendo a falta de tradição um elemento prejudicial aos assentados (ALBUQUERQUE, 2011).

Na visão do extensionista da EMATER-DF, o PRONAF é o melhor programa de crédito rural direcionado à agricultura familiar. Para o pequeno produtor já inserido no mercado é, provavelmente, o melhor. Mas ressalta que há alguns problemas: primeiro, o produtor nem sempre está preparado para receber o crédito. De acordo com ele, muitos produtores deixam de obter o financiamento por restrições cadastrais pequenas, como a não quitação de aparelhos domésticos. Segundo, falta de titularização da terra: parte das terras é ocupada por meio de posse (Tabela 28). “São posseiros, grilagem em terras do governo, que não são regularizados e isso para o banco às vezes não serve”. Como mencionado anteriormente por um dos

beneficiários, o assentamento em que ele reside não conseguiria acessar o crédito sem a intervenção do INCRA, porque não possuem posse definitiva da terra, mesmo tendo sido assentados por esta instituição há 10 anos.

Tabela 28 – Agricultores familiares segundo a condição em relação à terra no Censo Agropecuário 2006.

Condição em relação à terra	Total de estabelecimentos	% estabelecimentos
Proprietário	3,2 milhões	74,38
Assentado sem titulação definitiva	170 mil	3,95
Arrendatário	196 mil	4,56
Parceiro	126 mil	2,93
Ocupante	368 mil	8,55
Produtor sem área	242 mil	5,63
Total	4,302 milhões	100

Fonte: IBGE, 2009.

Terceiro, o banco, às vezes, aceita a posse na condição de o produtor apresentar avalista, o que também representa uma questão complicada para o potencial beneficiário. Segundo o extensionista, esses são fatores que não facultam a todos os agricultores familiares a possibilidade de obter o crédito do PRONAF.

Para um dos beneficiários, o PRONAF impulsiona a produção, pois a principal dificuldade dos assentados é o fato de serem desprovidos de recursos para começar o trabalho de cultivo na propriedade e, com o programa, eles podem obter esse apoio inicial.

Um dos funcionários da SAF acredita que, de modo geral, o programa consegue atender às necessidades do agricultor de forma satisfatória. Acrescentou que quando os objetivos não são atingidos são tomadas medidas e realizadas ações emergenciais para corrigir os entraves.

Para o Doutor Sérgio Sauer, o PRONAF não se constitui em uma política pública de sucesso. Primeiro, porque “o fortalecimento da Agricultura Familiar não deveria ser vinculada apenas à dimensão crédito, ao que foi reduzido o PRONAF”. Segundo, há concentração dos recursos alocados anualmente na região Sul e fundamentalmente para custeio. Terceiro, por apresentar elevado percentual de endividamento por uma série de razões, como o atraso na liberação do recurso, baixo valor do pagamento à assistência técnica pelo PRONAF, falta de acompanhamento adequado da

assistência técnica, o fato de muitos dos projetos técnicos não partirem de um estudo de viabilidade econômica, queda de preços no período de colheita, e outros.

Então, por esses motivos, segundo o mesmo entrevistado, alguns movimentos sociais e teóricos defendem que políticas de compras governamentais como o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) são mais efetivas que o PRONAF, porque o governo garante a compra da produção em vez de financiar sem saber qual o retorno. E o índice de endividamento é bem mais baixo, quando há endividamento.

Em relação à linha de crédito destinada aos assentados, o Doutor afirmou:

alguns acham que é uma linha de crédito que não é adequada para os assentados de reforma agrária por alguns motivos: um deles, o pessoal é altamente descapitalizado, então pegam o recurso sem muita assistência técnica, sem muita noção e eles têm tanta deficiência, desde comprar uma bicicleta para levar o leite no local onde vai coletar, então eles acabam usando uma parcela do Pronaf pra outras finalidades, não é desviar no sentido de mau uso, mas é que ele não tem um fogão a gás dentro de casa, não tem um botijão. O Pronaf acaba funcionando muito mais como um financiamento para estruturar a própria vida que como um crédito de investimento (...). Então existe toda uma discussão, uma demanda de alterar o Pronaf A, em outras palavras, o Pronaf A não ser mais uma linha de crédito para os assentados, eles terem uma outra linha de crédito.

Adellar Pretto do MST-RS concorda com o argumento do Doutor Sérgio Sauer de que o programa tem muitos limites e que não se constitui uma linha adequada para os assentados da reforma agrária e nem para os pequenos agricultores familiares (ALBUQUERQUE, 2011).

Segundo ele, entre os limites do PRONAF estão o elevado índice de endividamento e a recusa do MDA e do Ministério da Fazenda em negociar a dívida dos agricultores familiares, com a finalidade de mascarar a não sustentabilidade do programa:

Oficialmente, fala-se que não há endividamento. Mas tivemos acesso a um documento que o indica que o endividamento do Pronaf é de 19%. O maior número de inadimplência é em Pernambuco, onde 65% dos que pegaram empréstimos estão endividados. No Rio Grande do Sul são 12% de inadimplência. O diferencial é que em Pernambuco o valor da dívida não chega a R\$ 1 bilhão. No Rio

Grande do Sul, é de R\$ 13 bilhões (...). Se o banco passar de 5% de inadimplência, não consegue mais operar recursos por causa de um mecanismo interno. Com isso, o banco esconde o alto grau de endividamento. Isso faz com que o governo não reconheça a existência de uma grande inadimplência. Há uma articulação junto com o Ministério da Fazenda, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Banco do Brasil (...). Essas dívidas são trabalhadas como prejuízo, sendo que esse montante de dívidas chega a quase 30%. (ALBUQUERQUE, 2011, p.1).

Adelar Pretto também critica os prazos de carência estabelecidos. De acordo com ele, os períodos não são suficientes para os assentados conseguirem garantir a própria subsistência e de sua família e o pagamento da dívida ao mesmo tempo. Dessa forma, entre preservar uma vida digna para a família e quitar o empréstimo bancário, o beneficiário assentado normalmente decide pela primeira opção (ALBUQUERQUE, 2011).

Visões sobre a avaliação do programa	
Na opinião de dois técnicos da Emater e de um funcionário da SAF, o PRONAF é um excelente programa, embora apresente algumas deficiências, como a qualidade da assistência técnica, a fraca relação entre beneficiários mais descapitalizados e os agentes financeiros, a relação do beneficiário em relação à terra etc.	Para o Doutor Sérgio Sauer, o PRONAF não é uma política eficiente por ter sido reduzida unicamente ao crédito, pelo baixo valor de pagamento da assistência técnica, pela qualidade da assistência técnica prestada e por provocar endividamento, entre outros motivos.

Quadro 3– Resumo da avaliação do PRONAF

Diante dos resultados apresentados pelo estudo de caso no assentamento Vereda I, Caetano (2010) afirma que o PRONAF não conseguiu inserir os assentados no sistema bancário convencional⁴² e ainda aumentou mais a sua exclusão desse sistema, já que agora os beneficiários estão endividados. O programa também não foi eficiente na geração de renda e redução da migração campo-cidade no assentamento. Há alta dependência de renda complementar, como pensões, ajuda dos filhos e parentes residentes na cidade e auxílios governamentais, e a produção é basicamente voltada à subsistência. A renda agrícola dos assentados

representava apenas 21% da renda total dos moradores e o índice de abandono das propriedades naquele assentamento era de 28,6%.

Através da análise dos dados coletados com os assentados e dos resultados apresentados no estudo de Caetano (2010), verificou-se que a presença e a qualidade da assistência técnica são fundamentais para o sucesso dos empreendimentos.

O Doutor Sérgio Sauer também enxerga a assistência técnica (ATER) como muito importante no resultado do empreendimento familiar: “a ATER é - e vem sendo considerada pelas entidades de representação dos agricultores familiares - fundamental na constituição de processos produtivos econômica, social e ambientalmente sustentáveis”. Porém, acrescenta que ela não é a única razão para o sucesso ou dificuldades de um empreendimento familiar, uma vez que o resultado “envolve uma série de outros fatores como, por exemplo, preços (relações de mercado), capacidade produtiva (tanto em termos de trabalho como em termos de aplicação de outros recursos), inclusive condições climáticas”.

De acordo com a Resolução 3.239 de 2004 (BACEN, 2004b), a assistência técnica é prestada diretamente ao produtor no local de suas atividades, com o objetivo de garantir a eficácia do empreendimento financiado, podendo ser individual ou grupal quando forem destinadas a pequenos produtores. Sendo que o prestador da assistência técnica deve fornecer laudo da visita ao imóvel à instituição financeira, com registros que atestem ao menos o estágio da execução das obras e serviços; as recomendações técnicas feitas ao produtor; a produção prevista e as eventuais irregularidades.

De acordo com a resolução, o beneficiário pode contratar diretamente ou substituir a empresa ou profissional, para elaboração do plano ou projeto ou para prestação da assistência técnica (BACEN, 2004b).

Em Água Fria (GO), onde a empresa Sinuelo só esteve presente no momento de assinar os projetos, como no assentamento Vereda I, os três entrevistados não conseguiram quitar a dívida com a renda obtida da produção financiada.

⁴² Segundo Abramovay e Piketty (2005), o fato de o risco bancário do empréstimo ser assumido pelo Tesouro não estimula os agricultores a estabelecer uma relação permanente com os bancos, ou seja, os empréstimos nessas condições não conseguem acabar com a exclusão bancária.

O único entrevistado de São João Daliança (GO), relatou uma realidade semelhante sobre mesma empresa no assentamento em que reside: "só fez o projeto e deixou a gente no esquecimento". Disse que eles demonstraram estar interessados apenas na liberação do recurso e não os acompanharam no momento da implementação do projeto e que para acelerar o processo insistiram na realização do aval cruzado. Resultado: a maior parte dos beneficiários ficou endividada. Segundo o técnico da EMATER-DF entrevistado na AgroBrasília, a Sinuelo foi descredenciada e não fornece mais serviços de assistência técnica aos beneficiários do programa.

A assistência técnica prestada pela EMATER-DF foi bastante elogiada por todos os dez respondentes da Fazenda Larga, eles afirmaram que a empresa faz acompanhamento constante dos projetos. Porém, quatro dos respondentes disseram que os projetos elaborados não corresponderam ao esperado. Um dos adimplentes disse que procura diversificar a produção, porque se ele fizesse apenas o projeto não conseguiria ter retorno suficiente para pagar as parcelas do PRONAF. Os outros disseram que os projetos fracassaram porque no período de colheita os preços despencaram. Um, inclusive, afirmou que o projeto não foi elaborado baseado nas condições de mercado.

Quando perguntados sobre a verificação dessas condições para a elaboração do projeto, os dois técnicos da Emater entrevistados na AgroBrasília, disseram que seria um contrassenso não atentar para tais condições. Que esse fator é sempre considerado, porém nem sempre se podem prever as oscilações do mercado. Eles garantiram também que os projetos não são massificados, que fatores como aptidão do produtor, condições de infraestrutura e de clima entre outros são levados em conta no momento da elaboração.

Os extensionistas, porém, acrescentaram que às vezes fazem projetos pouco viáveis em decorrência da resistência dos produtores em aceitar implementar projetos adequados à sua realidade. Segundo o extensionista da EMATER-GO, muitos assentados do estado de Goiás sonham em ser grandes fazendeiros e querem que o projeto seja de criação de bovinos, mas que por conta da área reduzida das propriedades e das condições financeiras dos beneficiários, esse tipo de projeto não é aconselhável, porém acaba fazendo porque esses assentados se recusam a aceitar qualquer outro projeto. Disse ainda que esse é um dos motivos de insucesso dos projetos do PRONAF.

O extensionista da EMATER-DF disse que segundo alguns produtores os técnicos desincentivam os sonhos dos assentados ao tentar expor a realidade do mercado. Afirmou que muitos produtores chegam com proposta simplista do retorno da produção: “no meu papel eu só fiz assim: planto 1 hectare de tomate, produz 80 mil quilos, e aí eu vendo o tomate a R\$ 1 o quilo, vai dar R\$80 mil. Vou gastar R\$ 50 mil para produzir, então tenho R\$ 30 mil de lucro”. Então, eles tentam explicar que a realidade é mais complexa: há de se pensar para quem vender, no salário do funcionário, nos cuidados que se deve ter com a plantação, na água necessária, etc. Alegou que mesmo dispondo de todas essas informações, muitos projetos acabam não propiciando capacidade de pagamento por algum outro problema.

Fato que foi comprovado em três das entrevistas com os beneficiários da Fazenda Larga, os quais, mesmo alegando terem acompanhamento adequado, não conseguiram quitar as parcelas com os recursos obtidos na produção, porque houve brusca redução dos preços do produto plantado. Dois quitaram com recursos próprios e um tornou-se inadimplente.

A fiscalização da aplicação dos recursos apresentou-se deficiente, à exceção da Fazenda Larga onde há acompanhamento constante pela assistência técnica, realidade não predominante entre os beneficiários dos assentamentos entrevistados, e em que os relatórios dos técnicos são imprescindíveis para a liberação de parcelas subsequentes. Assim, esses relatórios servem como instrumento de fiscalização.

Dois assentados do município de Água Fria-GO disseram ter recebido o benefício para custeio da produção no período de carência do financiamento de investimento e que não houve qualquer fiscalização da aplicação dos recursos. No entanto, para esses assentados, os recursos não foram liberados em dinheiro, somente mediante apresentação de notas fiscais e os recursos eram repassados diretamente para os comerciantes dos bens adquiridos. Método que se constitui em uma forma de fiscalização, já que somente seriam aceitos produtos relacionados à implantação do projeto.

Apenas três dos beneficiários relataram que o Banco do Brasil enviou um funcionário para verificar a correta aplicação dos recursos. Um deles, de Arinos-MG, disse que a fiscalização não é realizada em todos os estabelecimentos, mas que ocorre por sorteio.

Caetano (2010) relatou que os beneficiários do assentamento Veredas I receberam o PRONAF-custeio (A/C), um ano depois de receberem os recursos de investimento do PRONAF-A, ou seja, ainda estavam no período de carência. Os beneficiários daquele assentamento não receberam qualquer assistência técnica e, portanto, não houve elaboração de relatório sobre a correta aplicação dos recursos.

O técnico da EMATER-GO defende que a fiscalização e o acompanhamento dos projetos são fundamentais para o sucesso dos empreendimentos, mas que são difíceis de serem realizados, porque as condições de infraestrutura da Empresa não são adequadas. Os municípios atendidos pela EMATER-GO têm áreas muito grandes e um número reduzido de técnicos. Fez uma comparação entre EMATER-DF e a EMATER-Formosa (GO), segundo ele, este município possui uma área maior que a do DF e enquanto o DF conta 110 técnicos, Formosa tem apenas três.

Em relatório do TCU, Vilaça (2002a) afirma que os escritórios da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina S.A (EPAGRI), nos 27 municípios percorridos, funcionavam com um número de técnicos abaixo do necessário e, em alguns casos, um escritório atendia mais de um município.

Situação semelhante àquela vivida nos dois municípios baianos das presidentes de sindicatos entrevistadas: cada município “divide” um único extensionista rural com outros dois municípios. Uma das entrevistadas disse que o técnico está sempre ocupado porque assume muitos outros compromissos da EBDA junto às chamadas públicas para assistência técnica e, por isso, não consegue atender adequadamente à demanda dos produtores. Houve caso em que animais morreram em uma propriedade e o banco não pode ser avisado da dificuldade de pagamento⁴³ que isso causaria pelo fato de o laudo só poder ser emitido pelo técnico, que estava ocupado.

A respondente afirmou de forma categórica que as chamadas públicas são preferidas em detrimento do atendimento aos produtores dos municípios em questão. E ainda que a liberação da segunda e a terceira parcelas do financiamento do PRONAF A frequentemente atrasam por conta da demora na emissão do relatório técnico atestando a correta aplicação dos recursos das parcelas anteriores.

⁴³ Em caso de problemas que afetem a capacidade de pagamento, o prazo pode ser prorrogado. O pedido de prorrogação do mutuário deve conter laudo técnico que comprove o fator gerador da incapacidade de pagamento, sua intensidade, o percentual de redução de renda provocado e o

Na visão de um dos funcionários da SAF, a criação de chamada pública para prestação de assistência técnica representa um grande avanço, pois proporciona a prestação de um serviço de qualidade, uma vez que o pagamento só é efetuado depois da verificação de sua conclusão. Segundo o funcionário, as empresas privadas de assistência técnica têm se mostrado mais efetivas que as públicas na prestação desse serviço.

Se por um lado os municípios atendidos na chamada pública recebem uma assistência técnica adequada em um período determinado, por outro, não houve contratação de novos técnicos pela EBDA como se observa no relato das presidentes de sindicatos e, assim, os poucos técnicos disponíveis deixam de prestar assistência aos municípios onde trabalhavam inicialmente para atender a um outro especificado na chamada pública.

Segundo a outra presidente, muitos agricultores do PRONAF B têm condições de entrar no grupo “Agricultores Familiares”, mas optam por permanecer no PRONAF B porque é muito difícil conseguir fazer o projeto técnico por falta de técnicos para a elaboração e o acompanhamento. Se decidissem entrar no grupo “Agricultores Familiares”, teriam que arcar com os custos de elaboração do projeto por um técnico particular e correriam o risco de perder dinheiro se projeto não for aprovado. Para o grupo B, o Banco do Nordeste criou em parceria com o Instituto Nordeste Cidadania o programa Agroamigo, o qual presta assistência técnica para esses produtores, além de acelerarem o processo de obtenção de empréstimos por meio da intermediação. A respondente disse que a parceria do sindicato com o Instituto Nordeste Cidadania (INEC) resultou numa redução acentuada da inadimplência do grupo B.

Diante das opiniões apresentadas, vê-se que há divergências quanto à avaliação do programa, mas elas convergem em alguns pontos, uma vez que mesmo os entrevistados que avaliaram o programa de forma positiva, concordam que existem barreiras a serem ultrapassadas com a finalidade de melhorar a condução do programa.

Quanto à assistência técnica, as opiniões aqui expostas demonstram haver a necessidade de melhorias na qualidade da prestação desse serviço e o aumento do

número de técnicos, para que se consiga fornecer uma assistência capaz de atender às reais necessidades dos agricultores familiares. A exceção ficou para o Distrito Federal, onde a assistência técnica pareceu cumprir com as expectativas dos agricultores, tanto em número, quanto em qualidade.

Em relação à fiscalização, ela mostrou-se bastante frágil em decorrência da limitação de funcionários dos bancos e do reduzido número de técnicos. Fator que deveria ser melhorado, uma vez que um aumento da fiscalização pode elevar as chances da correta aplicação dos recursos e, conseqüentemente resultar no aumento do retorno dos recursos financiados.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O PRONAF se constitui numa tentativa de alcançar o desenvolvimento econômico no meio rural de forma sustentável através da disponibilização de crédito para financiamento de atividades e de investimentos nos estabelecimentos familiares que atendam às suas necessidades. Porém, esbarra na racionalidade econômica, em que apenas os produtores capazes de fornecer garantias e contrapartidas ao banco, o principal implementador dessa política pública, devem ter acesso ao crédito (ABRAMOVAY; PIKETTY, 2005).

Assim os estudos que relatam a não adequação dos bancos como agentes operadores do PRONAF devido a essa seletividade, enfatizam o papel destes como responsáveis por provocar a concentração dos recursos, já que tinham preferência por potenciais beneficiários mais capitalizados em detrimento dos agricultores de baixa renda.

A não adequação dos bancos como agentes operadores do PRONAF apareceu no relato de três dos vinte e sete entrevistados: o extensionista da EMATER-GO disse ter presenciado cenas de descaso para com agricultores familiares mais descapitalizados; um dos beneficiários afirmou que os funcionários do Banco fingem desconhecer o programa e, por isso, apenas aqueles agricultores com conhecimento prévio do PRONAF conseguem ter acesso aos créditos ofertados; e o professor Sérgio Sauer alega que o crivo do sistema bancário é um dos entraves para o progresso do programa, já que os agricultores mais pobres não são clientes rentáveis e apresentam um elevado custo operacional.

Porém, um dos extensionistas da EMATER-DF afirmou que o Banco do Brasil tem interesse em emprestar os recursos do programa e que até pressiona os técnicos a elaborarem novos projetos para que mais recursos fossem liberados. Acrescentou ainda que os funcionários do Banco do Brasil não fazem qualquer tipo de diferenciação entre os diversos grupos de beneficiários.

Levando também em consideração a avaliação realizada pelos beneficiários do programa em relação ao atendimento dos funcionários das agências bancárias, o que parece ocorrer é que cada agência apresenta um comportamento diferente frente a esses beneficiários. Não há, portanto, um comportamento padrão que leve a

classificar o atendimento desse segmento de produtores pelo sistema bancário como discriminatório e excludente.

É indiscutível que houvesse seletividade por parte dos agentes financeiros no período anterior à publicação da Resolução 3.206, a qual isenta os agricultores familiares dos grupos A, B e A/C de apresentarem garantias para realizar operações no âmbito do PRONAF. No entanto, vale lembrar que essa seletividade estava diretamente ligada ao fato de os bancos terem que assumir total ou parcialmente (50%) o risco pelo empréstimo a esses grupos. Ou seja, eles arcavam com os resultados, positivos ou negativos, de realizar empréstimos a grupos de elevado risco e custo operacional. Desse modo, do ponto de vista da gestão bancária, é justificável que os gerentes dos bancos operadores do PRONAF optassem por clientes com capacidade de apresentar alguma garantia. Embora isto significasse um conflito com os objetivos da política pública que guiou o estabelecimento do programa.

Deve-se considerar ainda que as normas presentes no Manual de Crédito Rural permitiam, antes da referida resolução, que fossem estabelecidas garantias através de livre escolha entre o banco e o tomador de empréstimo para todos os grupos. Assim, é bastante provável que a escolha da garantia exigida pelo banco prevalecesse sobre a garantia que poderia realmente ser apresentada pelo preponente do crédito, uma vez que a relação de poder entre bancos e potenciais beneficiários é desigual quando se trata dos preponentes dos grupos mais pobres. Dessa forma, embora o banco fosse acusado de gerar a concentração de recursos, ele era respaldado pelas regras de concessão de crédito.

Mesmo com as mudanças, as regras do Manual de Crédito Rural possibilitam um amplo espaço para a discricionariedade dos agentes financeiros na tomada de decisão sobre a concessão de crédito, através do uso dos termos “preferencialmente”, como no caso da escolha das garantias e do direcionamento dos recursos para as mulheres; e “a critério do agente financeiro” ou similares a estes. Em relação a diversos aspectos da concessão de crédito, há normas que mais se assemelham a sugestões que a regras que devem ser seguidas. Essa medida teoricamente possibilitaria gerar flexibilidade das regras para se adequarem às condições de cada preponente, no entanto, ela pode ser usada contra os beneficiários.

No relatório do TCU, apresentado por Vilaça (2002a), 10% dos 670 produtores entrevistados em Santa Catarina relataram que os agentes financeiros exigiram hipoteca da propriedade, a qual representa um custo muito mais alto para o produtor que o penhor ceder ou a alienação fiduciária, recomendados pelo manual de crédito como garantias a serem exigidas. O que pode comprometer os resultados da aplicação dos recursos, uma vez que parte do dinheiro a ser utilizado na produção será comprometido para arcar com os custos da garantia.

Assim, recomenda-se que as regras constantes no Manual de Crédito passem a restringir a ampla ação discricionária dos agentes financeiros, sem, contudo, limitar sua atuação, uma vez que uma severa restrição poderia reduzir sua aderência e obediência às normas do programa.

Para Bittencourt e Abramovay (2001), o repasse dos recursos governamentais por meio de organizações bancárias funciona objetivamente como um escudo contra a inadimplência generalizada, pois os agentes financeiros só podem operar selecionando sua clientela com base nos critérios econômicos e contábeis. Sendo que o fato de cada gerente ser responsável pela lucratividade de sua agência, tende a fazer com que ele dê preferência aos clientes capazes de oferecer garantias e contrapartidas.

No entanto, em estudo mais recente apresentado por Corrêa e Silva (2009), provou-se através da análise de dados secundários de distribuição dos recursos na região Nordeste no período de 1999 a 2006 pelo Banco do Nordeste, que o fato de os grupos A e B não necessitarem de garantias, de o banco tentar direcionar maior quantidade de recursos para os grupos mais pobres e de financiar o grupo C por meio dos fundos de aval “não foram suficientes para romper com a dificuldade que o Sistema Bancário tem em atingir recursos aos agricultores familiares mais pobres” (CORRÊA; SILVA, 2009, p.19), nas áreas mais pobres da região.

Diante desses resultados e dos dados coletados nas entrevistas com os vinte e sete participantes deste trabalho, pode-se concluir que a liberação de recursos para os grupos A, B e A/C depende de muitos fatores, além da necessidade de apresentação de garantias aos bancos: assistência técnica para a elaboração e acompanhamento do projeto, comprovação de correta aplicação dos recursos em projetos anteriores (somente para o grupo A), auxílio oferecido aos agricultores familiares pelas instituições públicas e organizações de defesa dos direitos dos

produtores na tentativa de agilizar o processo de concessão de crédito, prazo de emissão de documentos necessários à aquisição do empréstimo, licenciamento ambiental da propriedade, inadimplência do tomador de empréstimo, excesso de dívidas na família, idade do tomador do empréstimo, doenças na família.

Pode-se concluir que há também muitos outros elementos envolvidos no retorno dos empreendimentos financiados pelo programa: qualidade da assistência técnica prestada, capacidade de pagamento gerado pelo projeto técnico, correta aplicação dos recursos, presença de demanda social anterior, aptidão do beneficiário ao trabalho no campo, oscilações de preço da produção, apoio à comercialização dos produtos; os quais se mostraram muito mais relevantes na exclusão do acesso ao financiamento dos beneficiários menos capitalizados entrevistados que as barreiras isoladas⁴⁴ colocadas pelos bancos no processo de concessão de crédito.

Segundo uma pesquisa realizada pelo IBASE (2006) no ano safra 2004/2005, com 2.400 beneficiários do programa dos grupos C, D e E em 144 municípios do Paraná, sendo 800 entrevistados de cada um dos grupos, mais de 90% dos beneficiários de cada um dos grupos já havia tomado empréstimo do PRONAF, muitos deles por diversas vezes. Entre os beneficiários do grupo C, mais de 50% obtiveram financiamento nas últimas quatro safras agrícolas, percentual superior a 58% foi verificado entre os beneficiários do grupo D e 65% dos beneficiários do grupo E obtiveram financiamento do programa no mesmo período.

Se os beneficiários desses grupos obtiveram empréstimo em sua maioria para custeio (cerca de 88%), foi porque se mantiveram adimplentes, ou então não teriam conseguido renovar os contratos ano após ano. No caso dos grupos A, B e A/C, os índices de inadimplência são bastante elevados, conforme mostraram as entrevistas com o funcionários da SAF, os extensionistas rurais entrevistados na AgroBrasília, cinco beneficiários, as duas presidentes de sindicatos e o estudo de caso de Caetano (2010) sobre assentamento Vereda I. Desse modo, os beneficiários do programa ficam impedidos de acessar novamente os créditos até que paguem a dívida, que nesse caso não expira, porque os produtores inadimplentes são inscritos

⁴⁴ Pedido da mesma documentação mais de uma vez para realizar a mesma operação para dois beneficiários e uma DAP nova sem que a última tivesse perdido a validade para um destes; e exigência de registro em cartório de compras efetuadas para outro. Os dois pedidos de reciprocidade bancária registrados só ocorreram quando os agricultores atingiram o grupo "Agricultores Familiares" e não quando pertenciam aos grupos A e AC (ver 4.2).

na dívida ativa da União. Então, necessariamente, os beneficiários mais capitalizados do PRONAF concentrarão maior número de contratos que os grupos A, B e A/C.

Outro ponto é que ao aceitar renegociar a dívida, os agentes financeiros, segundo norma do Manual de Crédito, ficam obrigados a assumir o risco por essa operação. Desse modo, o banco não se mostrará interessado em responder por um prejuízo que anteriormente caberia ao Tesouro Nacional, no caso do empréstimo ser destinado aos grupos A, B e A/C.

Não se conseguiu obter dados oficiais sobre a inadimplência dos diferentes grupos do PRONAF, pois foi enviado pedido de acesso à informação para o MDA, que reencaminhou o pedido a SAF, e esta respondeu não dispor de tais dados: “Informamos que o MDA não possui os dados de inadimplência do crédito do PRONAF. A respectiva informação só pode ser fornecida pelos agentes financeiros, pois eles possuem o fluxo de cada operação de crédito”.

Ao enviar pedido ao Sistema de Acesso à Informação para o Banco do Brasil, a resposta foi:

Em atenção à sua solicitação, informamos que, ainda que seja o maior operador do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, os dados isolados do Banco do Brasil não refletem a realidade da inadimplência do Pronaf, pois outros agentes financeiros também operam o Programa.

Direcionamos seu questionamento ao MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário), que é o gestor do Programa junto ao governo Federal e possui dados de todos os agentes financeiros, o que irá trazer maior segurança e abrangência a sua pesquisa.

De acordo com o item 38 da “seção MCR 10-01: Disposições Gerais” do Manual de Crédito Rural

os agentes financeiros responsáveis por operações com risco da União, inclusive com recursos dos FNO, FNE e FCO, devem enviar à Secretaria de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário dados sobre contratações e inadimplência em cada linha de crédito, na forma estabelecida pelo referido órgão (BACEN, 2011, p.7)

A não obtenção desses dados foi uma das limitações para uma conclusão mais precisa sobre o fato de a concessão de crédito aos grupos mais pobres ser prejudicada por não terem acesso ao programa repetidas vezes, em consequência da inadimplência e por ocorrer exatamente o oposto com os beneficiários do grupo “Agricultores Familiares”.

No relatório de Vilaça (2002b), as operações do PRONAF no Banco do Brasil apresentavam situação de normalidade correspondente a 96,7%, 97,3% e 99%, em 31/12/1999, 30/06/2000 e 31/10/2000, respectivamente, período em que os grupos A e B haviam acabado de ser inseridos no programa e, portanto se tivessem fechado contrato estariam no período de carência (VILAÇA, 2002b). Ou seja, quando os recursos eram destinados apenas aos agricultores familiares inseridos no mercado, os índices de inadimplência eram baixos.

Outra limitação deste trabalho foi não apresentar a visão do agente financeiro em relação à liberação do crédito do programa. Tentou-se entrevistar dois funcionários-chaves do Banco do Brasil que trabalham com a concessão de crédito do PRONAF, mas eles se recusaram a gravar entrevista ou permitir que as informações dadas fossem publicadas, embora tenham sido prestativos no esclarecimento de dúvidas sobre a liberação de crédito.

Mesmo diante das limitações apresentadas, este trabalho atingiu seu objetivo de investigar a existência de influência por parte dos agentes financeiros na construção das desigualdades de distribuição dos recursos oriundos do PRONAF. Chegando a conclusão de que há muitos outros fatores envolvidos no processo de concentração, nos quais os agentes financeiros não demonstraram agir tão ativamente de acordo com as entrevistas realizadas com os beneficiários e com os extensionistas rurais.

Os objetivos específicos de descrever o processo de concessão de crédito aos grupos com as menores rendas dentro do PRONAF e verificar se, na prática, as regras de concessão de crédito aos grupos A, B e A/C são obedecidas pelos agentes bancários também foram cumpridos, os quais podem ser conferidos nos itens 2.6.1 e 4.2, respectivamente.

Assim, o trabalho foi importante por mostrar que a concessão de crédito está inserida em um contexto muito mais complexo e que não se restringe a relação

banco-beneficiário e a preferência histórica dos bancos por financiar clientes capazes de oferecer garantias e contrapartidas. Sendo que os elementos envolvidos nesse contexto, como qualidade dos serviços de assistência técnica e outras causas de inadimplência, as quais acarretam desigualdades na distribuição dos recursos podem ser fruto de pesquisas futuras.

A fim de revelar o caráter exploratório deste estudo, a partir da pesquisa bibliográfica e das entrevistas realizadas neste trabalho, levantam-se as seguintes questões:

- a) O PRONAF seria mesmo uma linha de crédito inadequada para os assentados e também para os agricultores familiares dos grupos mais descapitalizados? Ou apenas necessita de maior acompanhamento da assistência técnica, como ocorre com o Agroamigo destinado ao grupo B, para se tornar mais efetivo?
- b) A escolha de famílias sem qualquer critério para ocupar os assentamentos não deveria ser reavaliada pelo INCRA, para que apenas agricultores com tradição na terra sejam beneficiados pelo programa de reforma agrária e assim reduzir as chances de abandono da terra e da inadimplência dos créditos do PRONAF?
- c) Segundo Guanzirolí (2007), antes de fornecer crédito, seria imprescindível resolver questões básicas de saúde, educação, terra e infraestrutura que possibilitassem a transformação da propriedade em um “estabelecimento verdadeiramente agropecuário” (GUANZIROLI, 2007, p. 311). Mas essa não seria uma visão paternalista, contrária à proposta de microcrédito⁴⁵ do PRONAF?
- d) Não haveria uma forma de o Governo Federal interferir na ampliação do quadro de funcionários das empresas de assistência técnica estatais para garantir a prestação de um serviço mais adequado às necessidades dos agricultores familiares?

Foi ainda possível levantar quatro hipóteses, a serem melhor desenvolvidas, tendo em vista o conteúdo aqui apresentado:

- a) Os índices de inadimplência não foram divulgados mediante pedido de acesso à informação e nem são expostos de forma clara no site do BACEN ou outro

⁴⁵ Segundo Muhammad Yunus, o prêmio Nobel da Paz que conseguiu tirar milhões de pessoas da miséria através da concessão de microcrédito a populações pobres, o microcrédito é uma ferramenta eficaz contra a pobreza e se contrapõe “às forças do paternalismo e do extremismo que mantêm a população oprimida” (YUNUS; JOLIS, 2008).

pertinente porque seriam altos o suficiente a ponto de comprovar que o PRONAF não é um programa eficiente para os beneficiários menos capitalizados.

b) Os elevados índices de inadimplência dos grupos A, B e A/C são os reais responsáveis pela concentração dos recursos do programa nos grupos mais ricos, uma vez que sempre sobram recursos, mas agricultores endividados não podem realizar novos empréstimos.

c) É de interesse do Estado uma maior destinação dos recursos do programa aos beneficiários do grupo “Agricultores Familiares” para poder reduzir os índices gerais de inadimplência do PRONAF.

d) Mudar a norma do Manual de Crédito Rural que estabelece que o risco passa a ser dos agentes financeiros no caso de renegociação das dívidas dos grupos A, B e A/C para a permanência de assunção do risco pelo Tesouro, aumentaria a propensão dos bancos em renegociar as dívidas com os agricultores familiares desses grupos. E dessa forma, aumentaria o número de contratos com esses grupos, já que deixariam ser inadimplentes e poderiam fazer novas operações.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Agricultura, diferenciação social e desempenho econômico. **Projeto IPEA-NEAD/MDA – Banco Mundial**. São Paulo: FEA-USP, 2000.

_____. O peso da intermediação bancária no Pronaf. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, p. A3, 17 abr. 2002.

_____. Estados Unidos: um mito Jeffersoniano? In: _____. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. 3ed. São Paulo: Edusp, 2007.

ABRAMOVAY, R.; PIKETTY, M. G. Política de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF): resultados e limites da experiência brasileira nos anos 90. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 22, n. 1, p. 53-66, jan./abr. 2005.

ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E. **Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural**: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Brasília: IPEA, 1999.

Agricultura familiar. **Banco do Brasil**, 2011. Disponível em: < <http://www.bb.com.br/portalbb/page251,8623,10817,0,0,1,1.bb?codigoMenu=11724&codigoNoticia=18582> >. Acesso em: 15 abr. 2012.

Agricultura Familiar: Plano Safra da Agricultura Familiar 2011/2012. **Banco do Brasil**, 2011. Disponível em: < <http://www.bb.com.br/portalbb/page100,8623,10891,0,0,1,1.b?codigoMenu=11724&codigoNoticia=11797&codigoRet=11813&bread=4> >. Acesso em: 28 abr. 2012.

ALBUQUERQUE, L. F. **Plano Safra não enfrenta o problema das dívidas da agricultura familiar**. 15 jul. 2011. Disponível em: < <http://www.mst.org.br/Plano-Safra-nao-enfrenta-o-problema-das-dividas-da-agricultura-familiar-afirma-dirigente-do-mst-adelar-preto> >. Acesso em: 07 set. 2012.

AQUINO, J. R.; SCHNEIDER, S. **(Des)Caminhos da Política de Crédito do Pronaf na Luta Contra a Pobreza e a Desigualdade Social no Brasil Rural**. 2010. Trabalho apresentado a I Conferência Nacional de Políticas Públicas contra a Pobreza e a Desigualdade, Natal, 2010.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Manual de crédito rural - MCR 10**. Brasília: BACEN, jul. 2011. Disponível em: <<http://www.cosif.com.br/publica.asp?arquivo=MCR-indice>>. Acesso em: 14 nov. 2011.

_____. **Resolução nº. 3206**, de 17 jun. 2004. BACEN, Brasília, 2004. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/normativo/detalharNormativo.do?N=104101097&method=detalharNormativo>>. Acesso em: 29 nov. 2011.

_____. **Resolução nº 3.239**, de 29 set. 2004. BACEN, Brasília, 2004b. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2004/pdf/res_3239_v1_O.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2012.

BANCO DO BRASIL. **O agricultor familiar pode contar com o Pronaf do Banco do Brasil**. Brasília: Banco do Brasil, 2007.

_____. **Soluções para a Agricultura Familiar**: sustentabilidade no campo e fortalecimento da produção rural. Brasília: Banco do Brasil, 2011.

BANCO DO NORDESTE. Grupos e Linhas: o crédito da medida certa do seu empreendimento. **Banco do Nordeste**, jul. 2011. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/Pronaf/Grupos_e_linhas/gerados/gb_grupos_txt.asp>. Acesso em: 01 jun. 2012.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2002.

BARROS, G. S. A. C. **Agricultura familiar**. São Paulo: Cepea-Usp, 2006. Disponível em: <cepea.esalq.usp.br/especialagro/EspecialAgroCepea_9.doc> . Acesso em: 05 nov. 2011.

BAUMGARTNER, F.; JONES, B. **The politics of disequilibrium agendas and advantage in American politics**. College Station: Department of Political Science of Texas A&M University, 1991.

BRASIL. Lei nº. 4.504, de 30 de novembro de 1964. **Lex**: DOU 30/11/64, Brasília, 1964.

BRASIL. Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996. **Lex**: DOU 28/06/96, Brasília, 1996.

BRASIL. Lei nº. 11.326, de 24 de julho de 2006. **Lex:** DOU 25/07/06, Brasília, 2006.

BRASIL. Portaria 19 da Secretaria de Agricultura Familiar, de 21 de setembro de 2009. **Lex:** DOU 24/09/09, Brasília, 2009.

BITENCOURT, G.; MAGALHÃES, R.; ABRAMOVAY, R. Informação de crédito: um meio para ampliar o acesso dos mais pobres ao sistema financeiro. **Pesquisa e Debate**, São Paulo, v.16, n.2, p.203-248, 2005.

BITTENCOURT, G. A.; ABRAMOVAY, R. Inovações institucionais no financiamento à agricultura familiar: o Sistema Cresol. **Revista Economia Ensaios**, v. 16, n. 1, p 179-208, 2001.

BUCCI, M.P.D. Direito administrativo e políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCCI, M.P.D. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, M.P.D. et al. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-50.

CAETANO, M. R. **O impacto do aumento do crédito nos agricultores familiares: estudo de caso sobre o assentamento Vereda I, localizado no entorno do Distrito Federal**. 2010. Trabalho apresentado ao 48º Congresso SOBER, Campo Grande, 2010.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Equalização da taxa de juros**. Agência Câmara de Notícias, Brasília, out. 2005. Disponível em: < <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/76087.html>>. Acesso em 29 nov. 2011.

CARDOSO, R. F.; KOYAMA, S. M. **A cunha fiscal sobre a intermediação financeira**. DEPEP/SP, 1999. Disponível em: < <http://www.bcb.gov.br/ftp/juros-spread2.pdf> >. Acesso em: 23 jul. 2012.

CARMO, R. B. A. A questão agrária e o perfil da agricultura familiar brasileira. In: XXXVII CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, ago. 1999, Foz do Iguaçu. **Anais do XXXVII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural**. Foz do Iguaçu: Secretaria da Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária da Bahia, 1999.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. F. A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, 17, p. 1-25, 1972.

COMITÊ DA BASILÉIA PARA SUPERVISÃO BANCÁRIA; BANCO DE COMPENSAÇÕES INTERNACIONAIS. **Princípios fundamentais para uma supervisão bancária efetiva**. Tradução por Thaís Scattolini Lungov Lorena. Basileia, 2006. Disponível em: < http://www.bcb.gov.br/fis/supervisao/docs/Core_Principles_Traducao2006.pdf >. Acesso em 31 mai. 2012.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA. **Resolução nº 237**, 19 dez. 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 17 jul. 2012.

CONTI, B.M.; ROITMAN, F.B. Pronaf: uma análise da evolução das fontes de recursos utilizadas no programa. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 35, p.131-168, jun. 2011.

CORRÊA, V. P.; SILVA, F. F. Perfil das liberações dos recursos do PRONAF entre 1999-2006: ocorreu alguma modificação a partir da incorporação dos grupos A e B? In: 47º CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 2009, Porto Alegre. **Apresentação Oral-Agricultura Familiar e Ruralidade no 47º Congresso da SOBER**. Porto Alegre: SOBER, 2009.

Crédito instalação. **INCRA**, 2011. Disponível em: < <http://www.incra.gov.br/index.php/reforma-agraria-2/projetos-e-programas-do-incra/credito-instalacao>>. Acesso em 20 jul. 2012.

CRESWELL, J. W. Seleção de um projeto de pesquisa. In: _____. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010. cap.1.

_____. Métodos qualitativos. In: _____. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010. cap.9.

DeLEON, P. Policy evaluation and program termination. **Policy studies review**, v. 2., n. 4, p. 631-647, mai. 1983.

DI GIOVANNI, G. Políticas públicas e políticas sociais. **Gera de Giovanni**, São Paulo, ago. 2008. Disponível em: < <http://geradigiovanni.blogspot.com.br/2008/08/politicas-pblicas-e-poltica-social.html>>. Acesso em 18 jun. 2012.

EVANGELISTA, F. R. **A agricultura familiar no Brasil e no Nordeste**. Banco do Nordeste do Brasil - Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste: dez. 2000. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/content/Aplicacao/ETENE/Rede_Irigacao/Docs/Agricultura%20Familiar%20no%20Brasil%20e%20no%20Nordeste.PDF>. Acesso em: 07 nov. 2011.

FAQ - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar- Pronaf. **BACEN**, 2010. Disponível em: < <http://www.bcb.gov.br/?PRONAFFAQ>>. Acesso em: 01 abr. 2012.

FERREIRA, C.R.C. **Como o agricultor familiar pode conseguir e manter o financiamento rural e como se dá à relação com os bancos**. Brasília: MDA/SAF, 2005.

FERREIRA, C. H.; RIGHI, G. M. PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) no Plano Safra 2008/2009. In:_____. **Crédito Rural – PRONAF**: Plano Safra 2008/2009. Porto Alegre: EMATER/RS, dez. 2008, p. 15-24.

FIESP. **SP Cred**: informações sobre crédito. Sistema FIESP, São Paulo, 2011. Disponível em: < <http://www.apps.fiesp.com.br/spcred/garantias.asp>>. Acesso em: 23 nov. 2011.

FGV/IBRE. **Quem produz o que no campo**: quanto e onde II. Brasília: Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, 2010.

FRANÇA, C. G.; DEL GROSSI, M.E.; MARQUES, V. P.M. A. **O Censo Agropecuário 2006 e a Agricultura Familiar no Brasil**. Brasília: MDA, 2009.

_____. **A agricultura familiar faz bem ao Brasil**. Brasília, 2010. Disponível em: < <http://xa.yimg.com/kq/groups/21088855/447395038/name/A+agricultura+familiar+faz+bem+ao+Brasil+25maio10.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2012.

GERSTON, L. Evaluation: assessments and directions. In:_____. **Public policy making**: process and principles. 3ed. New York: M.E. Sharpe, 2010. cap.6.

GIL, A. C. Como classificar as pesquisas? In: _____. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5ed. São Paulo: Atlas, 2010. cap. 4.

_____. Pesquisa social. In: _____. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008. cap.3.

_____. Delineamento da pesquisa. In: _____. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008. cap.6.

GONÇALVES, A. Políticas públicas e a ciência política. In: BUCCI, M.P.D. et al. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p.75-96.

GUANZIROLI, C. E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. **RER**, Rio de Janeiro, vol. 45, nº 02, p. 301-328, abr./jun. 2007.

GUANZIROLI, C. E.; BASCO, C.A. Construction of agrarian policies in Brazil: the case of the National Program to Strengthen Family Farming (PRONAF). **Comuniica**: Brasília, year 5, p. 44-63, jan./jul.2010 (a).

_____. Programa de fortalecimento da agricultura familiar (PRONAF). In: GUANZIROLI, C. E; BERENGUER, M. O. **Experiências recentes bem-sucedidas no Brasil em agronegócio e desenvolvimento rural sustentável**. Brasília: IICA, n.1, jun. 2010 (b).cap.2.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. The five stages of the policy cycle. In: _____. **Studying public policy: policy cycles and policy subsystems**. 3 ed. Ontario: Oxford University Express, 2009. p. 91-196.

IBASE. **Relatório PRONAF: resultados da etapa Paraná**. Rio de Janeiro, out. 2006. Disponível em <http://www.ibase.br/userimages/pub_pronaf_final4.pdf>. Acesso 23 nov. 2011.

IBGE. **Censo Agropecuário 2006: agricultura familiar primeiros resultados**. Rio de Janeiro, 2009.

INCRA/FAO. Novo Retrato da Agricultura Familiar. **O Brasil Redescoberto**. Brasília, fev. 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010390162006000200010&script=sci_arttext>. Acesso em: 05 nov.11

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. New York: Longman, 2003.

LEITÃO, F. O.; BRISOLA, M. V.; COSTA, S. J. **Retrato atual da agricultura familiar e patronal na cidade de Unaí/ MG. 2008**. Trabalho apresentado ao XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER), Rio Branco, 2008.

LIPSKY, M. Street-level bureaucrats as policy makers. In: _____. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. Edição atualizada. New York: Russel Sage Foundation, 2010. cap. 2.

_____. The problem of resources. In: _____. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. Edição atualizada. New York: Russel Sage Foundation, 2010. cap. 3.

LOPES, E. S. A. **A experiência dos Fundos de Aval no meio rural sergipano: resultados preliminares**. Aracaju: Rede Unitrabalho, 2005.

LOWI, T. J. Four systems of polyce, politics, and choice. **Public Administration Review**, Hoboken, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul./ago. 1972.

MALHOTRA, N. K. Elaboração de questionários e formulários. In: _____. **Pesquisa de Marketing: uma orientação aplicada**. 4.ed. São Paulo: Bookman, 2006. cap.10.

MANZINI, E. J. **Entrevista semi-estruturada: análise de objetivos e de roteiros**. 2004. Trabalho apresentado ao II Seminário Internacional de Pesquisa e Estudos Qualitativos, Bauru, 2004.

MDA. **Plano safra da agricultura familiar 2007/2008**. Brasília: MDA, 2007. Disponível em: < http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/Folheto_MDA_PlanoSafra2007_B.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2011.

_____. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. **Um Novo Brasil Rural**. Brasília: MDA, 2010, p.22-29. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portal/publicacoes/>>. Acesso em: 04 out. 2011.

MDA/SAF. **Cartilha de Acesso ao Pronaf**: Saiba como obter crédito para a agricultura familiar. Brasília: MDA/SAF, 2011.

MDA/SAF. **Como negociar e assegurar as garantias que serão dadas ao banco quando se necessita de um financiamento rural do Pronaf**. Brasília: MDA/SAF, 2005.

MDS. **Classificação dos produtores rurais pelo Pronaf**. Brasília: MDS, 2012. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/alimentoseabastecimento/paa/modalidades/paaleite/arquivos/Classificacao%20dos%20Produtores%20Rurais%20pelo%20Pronaf.pdf/view> >. Acesso em: 27 jun. 2011.

MARTES, A.C. B et al. Implementação de políticas públicas: um processo não linear conformado por “elos críticos de decisão”. In: _____. **Modelos de avaliação de programas sociais prioritários**: relatório final. Campinas: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), 1999. cap.1.

_____. Políticas públicas em Estados Democráticos e Federativos: condições institucionais da implementação. In: _____. **Modelos de avaliação de programas sociais prioritários**: relatório final. Campinas: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), 1999. cap.2.

MASCHIO, J. Banco do Brasil é acusado de “venda casada”. **Agência Folha**, Lunardelli, ago. 2007. Disponível em: <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 20 nov. 2011.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL/RS. MPF/RS denuncia funcionários do Banco do Brasil em Santa Maria por venda casada. Assessoria de Comunicação Social da **Procuradoria da República no Rio Grande do Sul**, Santa Maria, 2005. Disponível em: <http://noticias.pgr.mpf.gov.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_criminal/mpf-em-santa-maria-denuncia-funcionarios-do-banco-do-brasil-por-venda-casada>. Acesso em: 01 dez. 2011.

MORAES, R. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.

MOTTA, A. Acórdão: 1927, de 01 de dezembro de 2004. **Lex**: DOU 16/12/2004, Brasília, 2004.

Nota MDA: A agricultura familiar faz bem ao Brasil. **MDA**, 2010. Disponível em: < http://www.mda.gov.br/portal/noticias/item?item_id=4112104 >. Acesso em: 02 jul. 2012.

O'SULLIVAN, D.; DOWN, B. Policy decisionmaking models in practice: a case study of the Western Australian "Sentencing Acts". **Policy Studies Journal**, v. 29, n. 1, p. 56-70, fev. 2001.

PREVITALE, W. **Assédio moral e metas abusivas: riscos para a saúde dos bancários**. São Paulo: Sindicato dos Bancários de São Paulo, Osasco e região, 2010. Disponível em: < http://bancariose.com.br/site/index.php?option=com_content&view=article&id=8518%3Aassedio-moral-e-metas-abusivas-riscos-para-a-saude-dos-bancarios&catid=4&Itemid=100013 >. Acesso em: 25 jul. 2012.

REZENDE, F. C. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: FGV, 2004.

ROSSI, P.H; LIPSEY, M.W.; FREEMAN, H.E. An Overview of Program Evaluation. In: _____. **Evaluation: a systematic approach**. 7ed. United States of America: Sage publications, 2004. cap.1.

SABATIER, P. A. Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis. **Journal of Public Policy**, v. 6, n. 7, p. 21-48, 1986.

SAF. Chamada pública SAF/ATER nº 02/2012. **SAF**, Brasília, abr. 2012. Disponível em: < http://www.mda.gov.br/portal/arquivos/view/chamadas-ater/chamadas-2012/chamada_publica_002_2012_republicacao.pdf >. Acesso em: 18 jul. 2012.

SAPRU, R.K. Power and role of non-officials in policy-making. In: _____. **Public policy: art and craft of policy analysis**. New Delhi: PHI Learning Private Limited, 2010. cap.10.

SAPRU, R. K. Interorganizational relations and public policy implementation. In: _____. **Public policy: art and craft of policy analysis**. New Delhi: PHI Learning Private Limited, 2010. cap. 14.

SAUER, S. **Currículo do Sistema de Currículos Lattes (Sérgio Sauer)**. Brasília, jul. 2012. Disponível em: <<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=N478836>>. Acesso em: 14 jul. 2012.

SCHNEIDER, S.; MATTEI, L.; CAZELLA, A. A. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.

In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (org.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre, 2004, p. 21-50.

SEAGRI/DEAGRI1/GER1. Pronaf: evolução do Programa e participação do BNDES. **BNDES: Informativo Técnico SEAGRI**, Rio de Janeiro, nº 2, abr. 2011. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/informativoSEAGRI/InformativoSEAGRI_02_2011.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2011.

SOOTLA, G. **Dimensions of analysis of politico-administrative dichotomy in the core executive**. 2001. Artigo apresentado a NISPAcee 9th annual conference, Riga, May, 2001.

SOUSA, J. M. P.; VALENTE JÚNIOR, A. S. **Análise das Liberações dos Recursos do PRONAF – descentralização das aplicações do crédito rural?** 2006. Artigo apresentado ao XLIV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural (SOBER), Fortaleza, jul. 2006.

SOUZA, C. Estudo da arte de pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (org.) **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007. cap. 2.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

VILAÇA, M.V. Acórdão: 370, de 24 de abril de 2002. **Lex**: DOU 26/04/2002, Brasília, 2002a.

VILAÇA, M.V. Acórdão: 498, de 22 de maio de 2002. **Lex**: DOU 24/05/2002, Brasília, 2002b.

APÊNDICES

Apêndice A - Roteiro de Entrevista para os Beneficiários do PRONAF

Bloco de identificação do beneficiário

1) Sexo

() Feminino

() Masculino

2) Qual a idade do senhor (a)?

3) Cidade: _____

4) Escolaridade: _____

5) Número de membros da família residentes na mesma casa: _____

6) Em que grupo o (a) senhor(a) foi classificado pelo DAP (Declaração de Aptidão ao PRONAF) ? Finalidade: certificar se estamos entrevistando beneficiários dos grupos A, B e A/C, como proposto no projeto.

() Pronaf A

() Pronaf B

() Pronaf A/C

() Outro grupo

Bloco de atendimento bancário

1) Em qual banco o senhor (a) conseguiu o empréstimo do Pronaf? Finalidade: verificar se há diferença significativa entre as respostas dos beneficiários atendidos nos dois diferentes bancos.

- ☐ Banco do Brasil
- ☐ BRB (Banco de Brasília)
- ☐ Basa (Banco da Amazônia S.A)
- ☐ Outro. Qual? _____

2) Quando foi que o(a) senhor(a) pegou o empréstimo do Pronaf? Finalidade: como as normas e valores de financiamento mudaram ao longo dos anos, é importante saber quando a operação ocorreu.

3) Quais os documentos o (a) senhor(a) teve que entregar ao banco para conseguir o empréstimo do Pronaf? Finalidade: verificar se há pedido excessivo de documentos, além dos previstos em normas, dificultando o acesso do beneficiário.

- ☐ RG
- ☐ CPF
- ☐ DAP - Declaração de Aptidão ao Pronaf
- ☐ Declaração de Imposto de Renda
- ☐ Contracheque
- ☐ Carteira de Trabalho
- ☐ Pró-labore
- ☐ Escritura da propriedade
- ☐ Contrato de arrendamento da propriedade
- ☐ Projeto técnico
- ☐ Outro (s). Qual (is) ? _____

4) Quando o (a) senhor (a) pagou a parcela (ou o valor total) do empréstimo na data certa, recebeu algum desconto sobre o valor? Se sim, de quanto foi o valor do último desconto? Finalidade: certificar a existência do bônus de adimplência. Observação: não há bônus para o grupo A/C.

- ☐ Sim. _____.
- ☐ Não
- ☐ Não sei responder.

5) Como o (a) senhor(a) classificaria o atendimento e as informações dadas pelo(s) funcionário(s) do banco quando ele(s) estava(m) cuidando do seu caso para dar ou renovar o empréstimo do PRONAF? Comente. Finalidade: verificar se os beneficiários são atendidos de forma cordial, uma vez que os entrevistados são pessoas simples e podem se sentir intimidadas e até mesmo desistir, caso se sintam humilhadas ou ignoradas.

6) Quanto tempo o (a) senhor (a) esperou para a liberação do empréstimo, depois de ter entregado toda a documentação pedida pelo banco? Finalidade: verificar se o banco fornece um serviço demorado a ponto de prejudicar o andamento do projeto do beneficiário.

7) O(A) senhor(a) já possuía conta corrente no banco X antes de pedir o empréstimo do Pronaf? Finalidade: se o banco oferece uma conta não vinculada, em que não são pagas taxas de manutenção.

() Sim

() Não. O (a) senhor (a) escolheu, por conta própria, abrir uma conta corrente comum? Ou escolheu uma conta em que não é cobrada do senhor nenhuma taxa de manutenção?

() Não sei responder; não me lembro.

8) Foi cobrado do(a) senhor(a) alguma taxa para fazer ou mudar o cadastro para o empréstimo do PRONAF? Finalidade: verificar se há cobrança de taxas indevidas pelo banco, pois a confecção do cadastro e a alteração dele devem ocorrer sem ônus para o beneficiário.

() Sim. Qual foi a justificativa dada pelo funcionário do banco para a cobrança?

() Não.

() Não sei responder.

9) O funcionário do banco X “obrigou” (insistiu para) o senhor (a) a comprar algum produto do banco (como por exemplo, seguro de vida e título de capitalização) para liberar o empréstimo? Ou disse que seria mais fácil de o(a) senhor(a) conseguir o

empréstimo se comprasse alguma coisa na agência? Finalidade: verificar se a agência efetua venda casada (reciprocidade bancária).

() Sim. Qual produto?

() Não

10) O banco exigiu alguma garantia (por exemplo casa, carro, propriedade, aval, fiança, penhor, alienação fiduciária etc) para liberar o empréstimo? Finalidade: verificar se há o cumprimento da requerer do beneficiário apenas a assinatura se comprometendo a pagar.

() Sim. Qual foi a garantia pedida?

() Não.

11) Em algum momento o banco bloqueou (não deixou retirar) o dinheiro que o (a) senhor (a) recebeu com a venda da safra ou de outras atividades na propriedade para garantir que a dívida fosse paga na data certa? Finalidade: certificar se os funcionários estão fazendo o mesmo que já foi feito em outras agências, como denúncias relatadas no problema de pesquisa.

() Sim. Quando? Como foi? Por quanto tempo antes do vencimento?

() Não.

12) O banco, em algum momento, adiantou o pagamento das parcelas ou do valor total, sem que o(a) senhor(a) pedisse? Finalidade: descobrir se o banco cumpre com os prazos determinados de cobrança, uma vez que se forem adiantados podem resultar em inadimplência do beneficiário e exclusão do programa.

() Sim. Quando? O senhor reclamou? O que aconteceu?

() Não.

13) Quais as principais dificuldades encontradas pelo senhor(a) para a realização do empréstimo? Finalidade: verificar as dificuldades relacionadas tanto à obtenção da documentação quanto ao processo do banco.

14) Qual a empresa responsável pela assistência técnica?

15) Houve acompanhamento por parte da empresa de assistência técnica em todas as etapas do projeto?

16) Houve fiscalização por parte do INCRA, Banco do Brasil ou outro órgão para ver se o dinheiro do Pronaf estava sendo aplicado da maneira correta?

Apêndice B - Roteiro de Entrevista Utilizado com os Extensionista Rurais na AgroBrasília

Bloco de assistência técnica

- 1) Os projetos técnicos são coletivos ou individuais?
- 2) Quais os fatores considerados na elaboração de um projeto?
- 3) A demanda do mercado é considerada no momento de elaborar o projeto?
- 4) Quais são as etapas do projeto? Há acompanhamento em todas as etapas do projeto?

Bloco de avaliação e condução do PRONAF

- 1) Como você avalia o PRONAF? O programa, na sua opinião, consegue diminuir as desigualdades no campo?
- 2) A percepção que tenho é de que os agricultores familiares mais engajados, com tradição na terra e com maiores recursos têm um sucesso muito maior que os assentados. Isso ocorre mesmo?
- 3) Quais as principais dificuldades enfrentadas pelos assentados para conseguir implementar os recursos do Pronaf de forma adequada?
- 4) Muitos produtores não conseguem pagar o financiamento em dia, você atribuiria esse problema a que fatores? Quais são as diferenças encontradas entre produtores adimplentes e inadimplentes?
- 5) Alguns dos entrevistados disseram que houve desvio de material de construção pela presidente da associação do assentamento, isso é comum?

Bloco de concessão de crédito

- 1) Em muitas entrevistas, os produtores disseram que a Emater ou o Incra mediou tudo entre eles e o banco, a ponto deles só precisarem levar a documentação e assinar o contrato. Como funciona essa mediação?
- 2) Se os produtores não tivessem o auxílio da EMATER ou do INCRA, eles não conseguiriam obter o empréstimo?
- 3) Para a maioria dos assentados, o crédito do Pronaf é o primeiro empréstimo da vida deles?
- 4) A DAP possui data de validade?
- 5) A licença ambiental impede a liberação de uma nova DAP?
- 6) A licença ambiental é para todo assentamento ou é individual?
- 7) Um dos agricultores entrevistados disse ter feito aval cruzado (há 10 anos) para receber o empréstimo? Essa exigência existia mesmo?
- 8) Como funciona a entrega de notas para a liberação de empréstimo? As notas são de orçamento ou de compra?
- 9) Alguns produtores entrevistados disseram que o banco não liberou novos empréstimos pois havia outros produtores inadimplentes no mesmo assentamento. Isso é permitido?
- 10) Qual é o nível de inadimplência dos assentados que obtiveram o Pronaf?
- 11) Você já recebeu alguma denúncia de reciprocidade bancária (venda casada)?
- 12) Há fiscalização por parte do INCRA, EMATER ou banco se o empréstimo obtido pelo Pronaf é aplicado de forma correta?

Apêndice C – Roteiro de Entrevista para o Doutor Sérgio Sauer

- 1) Como o senhor avalia o PRONAF, de maneira geral e para os assentados?
- 2) O senhor considera a assistência técnica como fundamental na determinação do sucesso (pagamento das parcelas em dia e progressão social) ou do fracasso do empreendimento? Ou há outros fatores mais importantes?
- 3) Alguns participantes disseram que os técnicos que prestaram assistência não fizeram os projetos baseados nas condições de mercado. O senhor tem visto que isso ocorre com frequência? Ou considera que essa informação não condiz com a realidade, uma vez que na agricultura os preços são muito oscilantes e, por isso um produto que no momento da elaboração do projeto tinha bons preço e demanda, no momento da colheita não apresentam os mesmos resultados causando prejuízo?
- 4) A que senhor atribuiria a dificuldade de pagamento dos beneficiários dos grupos A, B e A/C?
- 5) Um dos entrevistados disse que a concentração dos recursos nos grupos mais desenvolvidos podem estar ligadas ao alto índice de inadimplência dos grupos A, B e A/C. Pois os primeiros podem renovar os contratos já que pagam em dia o financiamento, enquanto os beneficiários dos grupos A, B e A/C pegam o empréstimo uma vez, não pagam e não podem ter mais acesso. Qual a sua visão sobre a afirmação?
- 6) O senhor considera que os bancos têm preferência pelos grupos mais abastados do programa?

Apêndice D – Roteiro de Entrevista para as Presidentes dos Sindicatos Rurais

- 1) As agências dos bancos de alguma forma impedem ou dificultam o acesso dos agricultores ao PRONAF?
- 2) Quais as principais dificuldades dos beneficiários para acessar o crédito do PRONAF?
- 3) A assistência técnica acompanha os beneficiários em todas as etapas do projeto?
- 4) A inadimplência dos beneficiários no grupo B é alta nos municípios atendidos pelos seus sindicatos? Se sim, alguma medida é tomada no sentido de reduzir a inadimplência desse grupo?

Apêndice E – Roteiro de Entrevista para os Funcionários da SAF

- 1) Como você avalia o Pronaf? Você acha que ele é eficiente, que ele realmente consegue atender as necessidades da agricultura familiar?
- 2) Você pode fornecer dados sobre o índice de inadimplência de cada grupo. Ou se não, pode dizer de forma geral quais são esses índices?
- 3) Existe dentro do Pronaf, algum grupo que tenha um nível de inadimplência muito acima do esperado?
- 4) Quais são os fatores mais comuns de inadimplência?
- 5) O grupo classificado como “Agricultura Familiar” parece ter muito mais sucesso na utilização dos recursos do programa. Para eles, o recurso é muito mais eficiente?
- 6) Qual o tipo de crédito é mais comum: custeio ou investimento?
- 7) Ocorreram várias mudanças no programa, então do jeito como programa está hoje, ele consegue se universalizar para todos os agricultores familiares que tentam acessar o crédito?
- 8) Você considera a assistência técnica como decisiva para o sucesso dos assentamentos? E pra agricultura familiar como um todo?
- 9) Há alguma forma de a SAF ou o MDA pressionar as empresas públicas de assistência técnica a contratarem mais pessoal?
- 10) Alguns assentados disseram que o dinheiro só era liberado mediante apresentação de Nota Fiscal e, que o recurso era passado direto pra loja onde foi feito a compra. Existe algum mecanismo legal para fazer isso?

11) Um dos agricultores entrevistados disse que não tem mais acesso ao crédito porque fez aval cruzado há 10 anos com outros 3 beneficiários e só ele pagou. Como ficará a situação dele nesse caso, depois de 5 anos a dívida expira?

12) Em artigo de 2010 que li, o objetivo inicial do programa era diminuir as desigualdades entre os estados e a desigualdade no campo, mas não achei nenhum documento do MDA que confirmasse tal afirmação. Esse era mesmo o objetivo inicial do programa?

13) Você já recebeu denúncia de venda casada? Se sim, alguma providência foi tomada para solucionar o problema?